



PARECER AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 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.”

Autor: Deputado Bruno Souza

Relatora: Deputada Paulinha

I – RELATÓRIO

Trato de Projeto de Resolução deflagrado pelo Deputado Bruno Souza, com vistas a apresentar, à Câmara dos Deputados, Proposta de Emenda à Constituição Federal (conforme prevê o seu Anexo Único – às fls. 02/verso e 03/verso), com fundamento no inciso III do art. 60 da Constituição Federal (art. 1º).

A Proposta de Emenda à Constituição Federal almejada: (1) altera os arts. 22, 24, 30, 41 e 175 da Carta Magna; (2) acrescenta-lhe o art. 182-A; e (3) acrescenta-lhe o art. 115 ao seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

De acordo com a Justificação ao Projeto de Resolução (às fls. 04/07):

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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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.

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



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.

[...]

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.

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 11 de fevereiro deste ano e, posteriormente, distribuída, **exclusivamente**, a esta Comissão (à fl. 02), na qual me foi designada a sua relatoria, nos termos do art. 130, VI, do Regimento Interno deste Poder.

É o relatório.

II – VOTO

De acordo com os arts. 72, I e V, 144, I, 145, caput, parte final, 209, I e 210, I, todos do Regimento Interno deste Poder, compete a esta CCJ apreciar a presente matéria quanto à admissibilidade de sua tramitação processual, à luz dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, e pronunciar-se sobre o seu **mérito**, em razão do interesse público, no caso, por dispor sobre normas do direito constitucional (RI, art. 72, V).

Assim, inicialmente, no que atina à constitucionalidade sob o prisma formal, o art. 60, III, da Constituição Federal, estabelece que a Carta Magna pode ser emendada mediante proposta de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa dos seus membros.

Além disso, verifico que a matéria encontra-se veiculada pela proposição legislativa adequada à hipótese dos autos, ou seja, projeto de resolução, consoante o art. 186, VII, “f”, do Regimento Interno deste Parlamento.

Cabe ressaltar que a aprovação do presente Projeto de Resolução é requisito fundamental para que, adiante, se reúna número suficiente de Assembleias



Legislativas, com o fim de iniciar, na Câmara dos Deputados, a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição Federal almejada.

Ainda quanto à constitucionalidade formal, é sabido que inexistem, atualmente, no âmbito da União, as limitações circunstanciais à tramitação das propostas de emenda à Constituição Federal elencadas no § 1º do precitado art. 60, quais sejam: intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa.

Anoto, também, que a proposição não afronta as cláusulas pétreas inscritas no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, pois não tende a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou quaisquer direitos e garantias individuais.

No que se refere aos aspectos da legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, observo que, quanto a este último, há defeitos, tanto no PRS quanto em vários dispositivos da PEC por ele perseguida, previstos no Anexo Único da proposição, os quais devem ser sanados, em conformidade com a Lei Complementar nº 589, de 18 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis, além de variados vícios de linguagem, razões pelas quais apresento a anexada Emenda Substitutiva Global à matéria, sem alterar-lhe, no entanto, o conteúdo.

Relativamente ao mérito, observo que as disposições contidas na PEC, a que se refere o PRS em comento, de modo geral, parecem ser oportunas e convenientes ao interesse público, conforme bem demonstrado pelo Autor ao longo da Justificação à matéria (às fls. 04/07), tendo em conta que as alterações constitucionais pretendidas buscam o aperfeiçoamento da Carta Magna, notadamente no que tange às competências privativas da União e àquelas em que se configura concorrência normativa com o Distrito Federal e os Estados, as quais carecem, ao menos, de uma nova reflexão do constituinte derivado reformador, passados mais de trinta anos da edição da Constituição Cidadã.



Ante o exposto, à luz do art. 60, III, da Constituição Federal e dos arts. 72, I e V, 144, I, 186, VII, “f” e 210, II, todos do Regimento Interno deste Poder, voto, no âmbito desta CCJ, pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade da regimental tramitação do Projeto de Resolução nº 0001.2/2020, e, no mérito, em razão do interesse público, pela sua **APROVAÇÃO**, nos termos da Emenda Substitutiva Global que ora apresento.

Sala das Comissões,

Deputada Paulinha
Relatora



EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 0001.2/2020

O Projeto de Resolução nº 0001.2/2020 passa a tramitar com a seguinte redação:

“PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 0001.2/2020

Aprova a apresentação de Proposta de Emenda à Constituição Federal, para o fim de alterar os seus arts. 22, 24, 30, 41 e 175, e acrescentar-lhe o art. 182-A, bem como o art. 115 ao seu 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 seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme o Anexo I desta Resolução, nos termos e para os 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 Paulinha
Relatora



“ANEXO I

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL (Da Assembleia Legislativa de Santa Catarina e outras)

Altera os arts. 22, 24, 30, 41 e 175 e acrescenta o art. 182-A à Constituição Federal, bem como acresce o seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o art. 115, com o objetivo de revisar a repartição de competências da Federação, atribuindo aos Estados Federados maior autonomia regulatória.

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;

II – desapropriação;

III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV – serviço postal;

V – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VI – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VII – comércio exterior e interestadual;

VIII – diretrizes da política nacional de transportes;

IX – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

X – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XI – nacionalidade, cidadania e naturalização;

XII – populações indígenas;



XIII – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XIV – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XV – organizações judiciária e administrativa do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XVI – organizações judiciária e administrativa do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XVII – sistemas nacionais estatístico, cartográfico e geológico;

XVIII – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XIX – normas gerais de organização, efetivo, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares;

XX – competência da Polícia Federal e das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais;

XXI – seguridade social;

XXII – atividades nucleares de qualquer natureza;

XXIII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta, autárquica e fundacional da União, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista da União, nos termos do art. 173, § 1º, III; e

XXIV – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional.

§ 1º Lei ordinária poderá autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre as matérias relacionadas nos incisos do *caput*.

§ 2º A competência legislativa da União sobre direito penal não inclui os crimes de menor potencial ofensivo e as 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;



radiodifusão;

XVIII – águas, energia, informática, telecomunicações e

XIX – trânsito e transporte;

XX – sistemas de consórcios e sorteios;

XXI – registros públicos;

XXII – diretrizes e bases da educação estadual;

XXIII – propaganda comercial; e

XXIV – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta, autárquica e fundacional dos Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as suas 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 As competências legislativas estadual e distrital, nas matérias elencadas nos incisos do *caput*, sobrepõem-se ao regramento federal, no que for contrário, ressalvado o § 5º.

§ 5º As competências legislativas estaduais e distrital em direito penal limitam-se aos crimes de menor potencial ofensivo e a 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.

.....

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;

.....

(NR)'

Art. 4º Fica acrescentado § 5º ao art. 41 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

'Art. 41.



§ 5º Leis estaduais, municipais ou distrital poderão alterar os prazos previstos no *caput*, em relação a servidores estaduais, municipais ou distritais, respectivamente. (NR)'

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

'Art. 175. A prestação de serviços públicos incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente, sob regime de concessão ou permissão, mediante licitação, ou sob o regime de autorização, dispensada a licitação. (NR)'

Art. 6º Fica acrescentado art. 182-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:

'Art. 182-A. A política de desenvolvimento urbano a que se refere o art. 182 seguirá as disposições gerais estabelecidas em leis estaduais ou distrital, conforme o caso. (NR)'

Art. 7º Fica acrescido o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, com o seguinte art. 115:

'Art. 115. Enquanto os Estados e o Distrito Federal não se utilizarem da competência legislativa prevista nos arts. 24 e 182-A da Constituição Federal, prevalece a legislação federal vigente. (NR)'

Art. 8º Esta Emenda à Constituição Federal entra em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de sua publicação."



ANEXO II

MENSAGEM DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados

Objeto: Apresentação à Câmara dos Deputados de Proposta de Emenda à Constituição Federal, com o fim de alterar os arts. 22, 24, 30, 41 e 175 e de acrescentar-lhe art. 182-A, bem como de acrescentar o seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o art. 115, para rever a repartição de competências dos Entes 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, a presente Proposta de Emenda à Constituição.

Submetemos esta Proposta à elevada apreciação dessa Casa Legislativa, na certeza de que as alterações pretendidas conferem maior autonomia aos Estados Federados, de modo a reformar o modelo de condomínio legislativo atual “de um tamanho serve para todos”, que impede os Estados de personalizarem o ordenamento jurídico às demandas das respectivas populações, vez que dependem do legislador em Brasília, que não vive as pressões populares com o mesmo expressividade vivida pelos legisladores estaduais e distritais. Nesse modelo, perde o legislador federal, por deixar de atender à população de modo satisfatório, e perdem os legisladores estaduais e distrital, ao frustrarem os anseios dos seus cidadãos.

O País orgulha-se da diversidade populacional, mas deixa de considerá-la na produção normativa, aglutinando as matérias relevantes sob as competências da União.

Embora os Estados possuam competência residual, nota-se que o constituinte originário a comprimiu, ao concentrar atribuições e competências à União e aos Municípios, reduzindo as competências estaduais e distrital, e 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,