



VOTO-VISTA AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 0001.2/2020

Na forma regimental, em Reunião desta Comissão realizada em 9 de junho próximo passado, pedi e foi-me concedida vista dos autos do Projeto de Resolução nº 0001.2/2020, de iniciativa do Deputado Bruno Souza, que “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.”.

Relembro aos Pares que a nobre Relatora na esfera deste Colegiado, Deputada Paulinha, manifestou-se pela admissibilidade da continuidade da regimental tramitação da matéria e, no mérito, em razão do interesse público, pela sua aprovação, nos termos da Emenda Substitutiva Global por ela formulada. Depois disso, colocado em discussão o Parecer relatorial pela Presidência deste órgão fracionário, solicitei vista em gabinete, a qual me foi deferida, tudo na forma regimental, como dito anteriormente.

Nesse contexto, a despeito da ampla e fundamentada justificação ao Projeto de Resolução em referência (págs. 03/12 da sua versão eletrônica) e do Parecer relatorial a ele favorável, peço vênica para deles dissentir, consoante os argumentos que passo a expender.

Ao analisar os termos da PEC almejada, estabelecidos no Anexo Único do PRS em apreciação, afigura-se que as alterações intentadas à Constituição Federal tocantes à repartição das competências legislativas entre as entidades da federação (no caso, arts. 22, 24 e 30 da Constituição Federal), tendem a ferir o princípio federativo, consagrado nos arts. 1º e 18, caput, da Lei Fundamental¹, razão

¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]”



pela qual não podem ser objeto de deliberação por parte deste Parlamento, à luz do art. 60, § 4º, I, da CF².

José Afonso da Silva³, ao comentar sobre a repartição de competências entre os entes federativos, assim esclarece:

[...] A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de “Estado Federal”. São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios.

Os limites da repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de Federação. Em umas a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados Federados competências mais amplas, como nos Estados Unidos. **Em outras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros, como tem sido no Brasil, onde a existência de competências exclusivas dos Municípios comprime ainda mais a área estadual. A constituição de 1988 estruturou um sistema** que combina competências exclusivas, privativas e principiologicamente com competências comuns e concorrentes, **buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.**

3.2 O princípio da predominância do interesse. O princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem os *assuntos de interesse local*, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito de “peculiar interesse

²“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

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

I - a forma federativa de Estado;

[...]”

³ SILVA, José Afonso da. **COMENTÁRIO CONTEXTUAL À CONSTITUIÇÃO**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007, págs. 243/244.



local”, que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência.

[...]

No que toca à vedação constitucional estatuída no art. 60, § 4º, I, da Carta Magna, qual seja, a de que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o citado doutrinador explica o seguinte⁴:

A Constituição, como dissemos antes, ampliou o núcleo explicitamente imodificável na via da emenda, definindo no art. 60, § 4º, que “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”.

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem que “fica abolida a Federação”, ou “a forma federativa de Estado”; “fica abolida a República”, ou “fica proclamada a Monarquia”; “fica abolido o voto direto”; “passa a vigorar a concentração de poderes; ou, ainda, “fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação”; ou “o habeas corpus”, o “mandado de segurança”. A verdade atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa ou de comunicação, ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe, ainda que remotamente, “tenda” (emendas “tendentes” – diz o texto) para a sua abolição.

Nessa linha, veja-se o seguinte precedente emanado do Supremo Tribunal Federal (STF):

[...] **a ideia de Federação** – que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus cornerstones – **revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado** (CF, art. 60, § 4º, I). [HC 80.511, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 21-8-2001, 2ª T, DJ de 14-9-2001.]
[grifei]

⁴ Idem, p. 442

Diante desse cenário jurídico, pode-se concluir que as alterações na Carta Magna pela PEC a que se refere o Anexo Único do PRS em comento, tendem a achacar o pacto federativo, construído pelo constituinte originário “segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica”, nas palavras de José Afonso da Silva, porquanto trazem em seu bojo:

1) o remanejamento de diversas matérias cuja competência legiferante é privativa da União (CF, art. 22) – portanto **de predominante interesse geral, nacional**, a exemplo das temáticas relativas a **trânsito, Direito Civil, Direito Penal, águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão, normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios**, entre outras –, para o âmbito das competências legislativas concorrentes, **de predominante interesse regional**; e

2) a previsão de supremacia, nos casos de competência legislativa concorrente, da legislação estadual e distrital em relação à legislação federal, consoante se infere da redação proposta ao art. 24, § 4º, da CF (art. 2º da PEC), de modo a afetar, significativamente, dessa forma, o equilíbrio de forças políticas, econômicas e sociais entre os Estados-membros, o que é inadmissível num sistema federativo de Estado.

Tanto é assim, que até hoje, passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição “Cidadã” de 1988, não houve nenhum deslocamento de quaisquer das matérias de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22) para o rol daquelas de competência legiferante (I) concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (CF, art. 24) nem mesmo (II) dos municípios (CF, art. 30).

Portanto, à luz (a) dos citados preceptivos constitucionais (CF, arts. 1º, 18, caput, e 60, § 4º, I), bem como (b) dos ensinamentos doutrinários e (c) do julgado da Suprema Corte acima colacionados, as disposições da Proposta de Emenda à Constituição Federal, veiculada pelo Anexo Único deste PRS nº 0001.2/2020, a meu ver, contêm objetos sobremaneira impróprios à deliberação, não



só deste Parlamento, mas também do próprio Congresso Nacional, na medida em que ultrajam o princípio federativo, um dos elementos do núcleo duro (cláusulas pétreas) da CF, intocável, portanto, pelo constituinte derivado reformador (CF, art. 60, § 4º, I), na forma ora pretendida, o que, a meu juízo, inviabiliza a tramitação da presente matéria nesta Casa de Leis.

Ante o exposto, na órbita desta CCJ, voto pela **INADMISSIBILIDADE** da continuidade de tramitação processual do Projeto de Resolução nº 0001.2/2020, por padecer do vício insuperável de inconstitucionalidade, à vista, especialmente, dos arts. 1º, 18, caput, e 60, § 4º, I, todos da Constituição Federal.

Sala da Comissão,

Deputado Ivan Naatz