



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PAUTA DA 33ª REUNIÃO

(1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)

**22/10/2015
QUINTA-FEIRA
às 10 horas**

**Presidente: Senador José Maranhão
Vice-Presidente: Senador José Pimentel**



Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**33ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 55ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 22/10/2015.**

33ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

Quinta-feira, às 10 horas

SUMÁRIO

FINALIDADE	PÁGINA
Instruir a PEC 47, de 2012, que altera os arts. 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal.	7

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senador José Maranhão

VICE-PRESIDENTE: Senador José Pimentel

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)			
Jorge Viana(PT)(15)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367	1 Walter Pinheiro(PT)	BA (61) 33036788/6790
Gleisi Hoffmann(PT)	PR (61) 3303-6271	2 Delcídio do Amaral(PT)(16)	MS (61) 3303-2452 a 3303 2457
José Pimentel(PT)	CE (61) 3303-6390 /6391	3 Lindbergh Farias(PT)	RJ (61) 3303-6427
Fátima Bezerra(PT)	RN (61) 3303-1777 / 1884 / 1778 / 1682	4 Angela Portela(PT)	RR (61) 3303.6103 / 6104 / 6105
Humberto Costa(PT)	PE (61) 3303-6285 / 6286	5 Zeze Perrella(PDT)	MG (61) 3303-2191
Acir Gurgacz(PDT)	RO (61) 3303-3131/3132	6 Paulo Paim(PT)	RS (61) 3303-5227/5232
Benedito de Lira(PP)	AL (61) 3303-6148 / 6151	7 Ivo Cassol(PP)	RO (61) 3303.6328 / 6329
Ciro Nogueira(PP)	PI (61) 3303-6185 / 6187	8 Ana Amélia(PP)	RS (61) 3303 6083
Bloco da Maioria			
Eunício Oliveira(PMDB)	CE (61) 3303-6245	1 Roberto Requião(PMDB)	PR (61) 3303-6623/6624
Edison Lobão(PMDB)	MA (61) 3303-2311 a 2313	2 Omar Aziz(PSD)	AM (61) 3303.6581 e 6502
Ricardo Ferraço(PMDB)	ES (61) 3303-6590	3 Garibaldi Alves Filho(PMDB)(13)	RN (61) 3303-2371 a 2377
Romero Jucá(PMDB)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115	4 Waldemir Moka(PMDB)	MS (61) 3303-6767 / 6768
Simone Tebet(PMDB)	MS (61) 3303-1128/1421/3016/3 153/4754/4842/48 44/3614	5 Dário Berger(PMDB)	SC (61) 3303-5947 a 5951
Valdir Raupp(PMDB)(13)	RO (61) 3303-2252/2253	6 Rose de Freitas(PMDB)	ES (61) 3303-1156 e 1158
Jader Barbalho(PMDB)(18)(22)	PA (61) 3303.9831, 3303.9832	7 Sérgio Petecção(PSD)	AC (61) 3303-6706 a 6713
José Maranhão(PMDB)	PB (61) 3303-6485 a 6491 e 6493	8 Raimundo Lira(PMDB)(20)	PB (61) 3303.6747
Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM)			
José Agripino(DEM)	RN (61) 3303-2361 a 2366	1 Aloysio Nunes Ferreira(PSDB)(17)(23)	SP (61) 3303-6063/6064
Ronaldo Caiado(DEM)	GO (61) 3303-6439 e 6440	2 Alvaro Dias(PSDB)	PR (61) 3303-4059/4060
Aécio Neves(PSDB)(17)(23)	MG (61) 3303-6049/6050	3 Ataídes Oliveira(PSDB)	TO (61) 3303-2163/2164
José Serra(PSDB)(6)(19)(24)	SP (61) 3303-6651 e 6655	4 Maria do Carmo Alves(DEM)	SE (61) 3303-1306/4055
Antonio Anastasia(PSDB)	MG (61) 3303-5717	5 Davi Alcolumbre(DEM)(7)(31)	AP (61) 3303-6717, 6720 e 6722
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)			
Antonio Carlos Valadares(PSB)	SE (61) 3303-2201 a 2206	1 Vanessa Grazziotin(PCdoB)	AM (61) 3303-6726
Roberto Rocha(PSB)	MA (61) 3303-1437/1435/1501/1 503/1506 a 1508	2 João Capiberibe(PSB)(21)(29)	AP (61) 3303-9011/3303-9014
Randolfe Rodrigues(REDE)	AP (61) 3303-6568	3 José Medeiros(PPS)	MT (61) 3303-1146/1148
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)			
Eduardo Amorim(PSC)	SE (61) 3303 6205 a 3303 6211	1 Douglas Cintra(PTB)(27)(28)	PE (61) 3303-6130/6124
Marcelo Crivella(PR)	RJ (61) 3303-5225/5730	2 Blairo Maggi(PR)(25)(26)	MT (61) 3303-6167
Magno Malta(PR)	ES (61) 3303-4161/5867	3 Vicentinho Alves(PR)(30)	TO (61) 3303-6469 / 6467

- (1) Em 25.02.2015, os Senadores Marta Suplicy, Gleisi Hoffmann, José Pimentel, Fátima Bezerra, Humberto Costa e Acir Gurgacz foram designados membros titulares; e os Senadores Walter Pinheiro, Jorge Viana, Lindbergh Farias, Angela Portela, Zezé Perrella e Paulo Paim como membros suplentes, pelo Bloco de Apoio ao Governo, para compor a CCJ (Of. 3/2015-GLDBAG).
- (2) Em 25.02.2015, os Senadores Eduardo Amorim, Marcelo Crivella e Magno Malta foram designados membros titulares; e os Senadores Douglas Cintra, Blairo Maggi e Elmano Férrer, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar União e Força, para compor a CCJ (Of. 04/2015-BLUFOR).
- (3) Em 25.02.2015, os Senadores Antônio Carlos Valadares, Roberto Rocha e Randolfe Rodrigues foram designados membros titulares; e os Senadores Vanessa Grazziotin, João Capiberibe e José Medeiros, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia, para compor a CCJ (Of. 05/2015-GLBSD).
- (4) Em 25.02.2015, os Senadores José Agripino e Ronaldo Caiado foram designados membros titulares; e os Senadores Maria do Carmo Alves e Wilder Moraes, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CCJ (Ofs. 1 a 5/2015-GLDEM).
- (5) Em 26.02.2015, os Senadores Aécio Neves, Alvaro Dias e Antônio Anastasia foram designados membros titulares; e os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Ataídes Oliveira e Tasso Jereissati, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CCJ (Of. 16/2015-GLPDSB).

- (6) Em 27.02.2015, o Senador José Serra foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Alvaro Dias (Of. 25/2015-GLPSDB).
- (7) Em 27.02.2015, o Senador Alvaro Dias foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Tasso Jereissati (Of. 23/2015-GLPSDB).
- (8) Em 02.03.2015, os Senadores Benedito de Lira e Ciro Nogueira foram designados membros titulares; e os Senadores Ivo Cassol e Ana Amélia membros suplentes pelo Partido Progressista, para compor a CCJ (Mem. 27 a 29 e 44/2015-GLDPP).
- (9) Em 04.03.2015, os Senadores Eunício Oliveira, Edison Lobão, Ricardo Ferraço, Romero Jucá, Simone Tebet, Garibaldi Alves Filho, Luiz Henrique e José Maranhão foram designados membros titulares; e os Senadores Roberto Requião, Omar Aziz, Valdir Raupp, Waldemir Moka, Dário Berger, Rose de Freitas e Sérgio Petecão, como membros suplentes, pelo Bloco da Maioria, para compor a CCJ (Of. 011/2015-GLPMDB).
- (10) Em 04.03.2015, o Partido Progressista passa a integrar o Bloco de Apoio ao Governo (Of. 19/2015-GLDBAG).
- (11) Em 18.03.2015, a Comissão reunida elegeu o Senador José Maranhão Presidente deste colegiado (Of. 1/2015-CCJ).
- (12) Em 25.03.2015, a Comissão reunida elegeu o Senador José Pimentel Vice-Presidente deste colegiado (Of. 2/2015-CCJ).
- (13) Em 25.03.2015, o Senador Valdir Raupp foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Maioria, em substituição ao Senador Garibaldi Alves Filho, que passa à suplência (Of. 92/2015-GLPMDB).
- (14) Em 31.03.2015, os membros suplentes do Bloco Parlamentar da Oposição passam a ocupar a seguinte ordem: Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Alvaro Dias, Ataídes de Oliveira, Maria do Carmo Alves e Wilder Moraes (Of. 87/2015-GLPSDB).
- (15) Em 05.05.2015, o Senador Jorge Viana foi designado membro titular pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição à Senadora Marta Suplicy, que deixou de compor a Comissão (Of. 62/2015-GLDBAG).
- (16) Em 05.05.2015, o Senador Delcídio do Amaral foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Jorge Viana (Of. 62/2015-GLDBAG).
- (17) Em 08.05.2015, o Senador Aloysio Nunes Ferreira, que ocupava vaga de suplente, foi designado membro titular pelo Bloco da Oposição, em substituição ao Senador Aécio Neves, que deixou de compor a Comissão (Of. 108/2015-GLPSDB).
- (18) Em 11.05.2015, vago em virtude do falecimento do Senador Luiz Henrique, ocorrido em 10.05.2015.
- (19) Em 11.05.2015, o Senador Cássio Cunha Lima foi designado membro titular pelo Bloco da Oposição, em substituição ao Senador José Serra, que deixou de compor a Comissão (Of. 109/2015-GLPSDB).
- (20) Em 12.05.2015, o Senador Raimundo Lira foi designado membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 152/2015-GLPMDB).
- (21) Em 12.05.2015, a Senadora Marta Suplicy foi designada membro suplente pelo Bloco Socialismo e Democracia, em substituição ao Senador João Capiberibe, que deixou de compor a Comissão (Of. 54/2015-BLSDEM).
- (22) Em 12.05.2015, o Senador Jader Barbalho foi designado membro titular pelo Bloco da Maioria (Of. 153/2015-GLPMDB).
- (23) Em 14.05.2015, o Senador Aécio Neves foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Aloysio Nunes Ferreira, que passa a compor a Comissão como suplente (Of. 110/2015-GLPSDB).
- (24) Em 14.05.2015, o Senador José Serra foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Cássio Cunha Lima, que deixou de compor a Comissão (Of. 111/2015-GLPSDB).
- (25) Em 08.06.2015, o Senador Fernando Collor foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Blairo Maggi, que deixou de compor a Comissão (Of. 037/2015-BLUFOR).
- (26) Em 16.06.2015, o Senador Blairo Maggi foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Fernando Collor, que deixou de compor a Comissão (Of. 038/2015-BLUFOR).
- (27) Em 18.08.2015, o Senador Fernando Collor foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Douglas Cintra, que deixou de compor a Comissão (Of. 059/2015-BLUFOR).
- (28) Em 02.09.2015, o Senador Douglas Cintra foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Fernando Collor, que deixou de compor a Comissão (Of. 65/2015-BLUFOR).
- (29) Em 09.09.2015, o Senador João Capiberibe foi designado membro suplente pelo Bloco Socialismo e Democracia, em substituição à Senadora Marta Suplicy, que deixa de compor a Comissão (Of. 80/2015-BLSDEM).
- (30) Em 30.09.2015, o Senador Vicentinho Alves foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Elmano Férrer, que deixa de compor a Comissão (Of. 68/2015-BLUFOR).
- (31) Em 30.09.2015, o Senador Davi Alcolumbre foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Wilder Moraes, que deixou de compor a Comissão (Of. 105/2015-GLDEM).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 10:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): EDNALDO MAGALHÃES SIQUEIRA
TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3972
FAX: 3303-4315

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: ccj@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
55ª LEGISLATURA**

**Em 22 de outubro de 2015
(quinta-feira)
às 10h**

PAUTA
33ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

	Audiência Pública
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Instruir a PEC 47, de 2012, que altera os arts. 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal.

Requerimento(s) de realização de audiência:

- [RQJ 29/2015](#), Senador José Pimentel

Reunião destinada a instruir a(s) seguinte(s) matéria(s):

- [PEC 47/2012](#), Assembleias Legislativas das unidades da Federação

Convidados:

Sr. Francisco Cândido de Melo Falcão Neto

- Presidente do Superior Tribunal de Justiça

Sr. José Eduardo Cardozo

- Ministro da Justiça

Sr. Marcus Vinicius Furtado Coêlho

- Presidente Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil

Sr. Sandro Locutor

- Presidente da UNALE

Sr. Dalmo Dallari

- Jurista

1



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

Aprovado em 24/10/15

Senador(a) [Assinatura]
Presidente da CCJ - SF

REQUERIMENTO 29 / 2015 – CCJ



SF/15669.98171-23

Requeiro, nos termos regimentais, a realização de audiência pública para instruir a PEC 47, de 2012, que altera os arts. 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal.

Outrossim, indico como debatedores:

- 1) Presidente do Superior Tribunal de Justiça;
 - 2) Ministro da Justiça;
 - 3) Presidente Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil;
 - 4) Representante da UNALE.
 - 5) O JURISTA DAZMO DALAKI
- Sala da Comissão, de de 2015.

[Assinatura]
Senador José Pimentel

Página: 1/1 14/10/2015 11:17:38

895ae91e98bb154c10361be1139e02789cd3eat1



PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 47, de 2012, das Assembleias Legislativas das Unidades da Federação, que *altera os arts. 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal*.



Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 47, de 2012, que *altera os arts. 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal*, foi apresentada, nos termos do inciso III do art. 60 da Carta Magna, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e pelas Assembleias Legislativas dos seguintes Estados: Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e São Paulo.

A PEC modifica a repartição de competências legislativas entre a União e as Unidades da Federação. Nos termos da justificação, as autoras aduzem que, *“no concerto entre os entes federativos, verifica-se a premente necessidade de ampliação do campo de atuação institucional dos Estados, os quais se veem como que ‘comprimidos’ entre a União e os Municípios”*.

Com base nessa premissa, a proposição, em primeiro lugar, reduz o escopo de matérias legisladas privativamente pela União, previstas no art. 22 da Constituição Federal (CF), e amplia a competência legislativa concorrente da União com os Estados e o Distrito Federal, disposta no art. 24 da Lei Maior. Ou seja, nesses temas, a União passará a editar apenas normas gerais, suplementadas por normas específicas editadas por cada uma das Unidades da Federação.

Assim, as seguintes matérias passariam a ser legisladas concorrentemente: direito processual, assistência social, licitação e

contratação para a administração pública, propaganda comercial, trânsito e transporte, e direito agrário.

Ademais, a PEC insere novo § 2º no art. 24 da Lei Maior para determinar que as normas gerais das matérias tratadas naquele artigo e, portanto, de competência da União, versam apenas sobre princípios, diretrizes e institutos jurídicos. Por conseguinte, a proposição renumera os parágrafos subsequentes do art. 24.

A PEC nº 47, de 2012, também acresce ao art. 61 um parágrafo que prevê a possibilidade de a maioria dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional apresentar projeto de lei de iniciativa privativa do Presidente da República, exceto quanto a: criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; e matérias orçamentárias.

Demais disso, a PEC modifica o § 3º do art. 220 da Constituição, para eliminar a restrição de que apenas lei federal disponha sobre as matérias enumeradas no referido parágrafo, quais sejam: *regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada; e estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.* Segundo a justificação da proposta, essa alteração decorreria da nova competência para legislar sobre propaganda comercial.

Por fim, a proposição traz modificações que, supostamente, restringem-se à técnica legislativa do texto constitucional. São elas: acréscimo de menções ao Distrito Federal nos parágrafos do art. 24; revogação do inciso XXIV do art. 22 da Constituição, referente a diretrizes e bases da educação nacional; e remanejamento da matéria prevista no inciso XXVII do art. 22, referente a normas gerais de licitação e contratação, para o art. 24 da Lei Maior.

Não foram apresentadas emendas à matéria.



SF/15610.59111-80

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição.

No que tange à iniciativa, não vislumbramos vícios na proposição em exame. A PEC foi apresentada nos termos do inciso III do art. 60 da CF. Sua tramitação iniciou-se por esta Casa, segundo determina o art. 212, II, do RISF.

A proposição atende, também, às exigências de juridicidade, já que propõe inovação genérica e eficaz ao ordenamento jurídico, por meio do instrumento legislativo adequado – proposta de emenda à Constituição.

Quanto à constitucionalidade material, todavia, entendemos que o § 2º inserido no art. 61 viola a cláusula pétreia da separação dos Poderes, insculpida no art. 60, § 4º, inciso III, da Lei Maior, pelas razões a seguir expostas.

O constituinte originário estabeleceu um rol de matérias de iniciativa reservada de cada um dos Poderes, do Procurador-Geral da República e do Tribunal de Contas da União. No caso das matérias de iniciativa reservada do Presidente da República, o rol do § 1º do art. 60 elenca aquelas sobre as quais predomina o interesse do Chefe do Executivo na administração daquele Poder.

Sobre isso, devemos recordar que apenas as matérias elencadas na alínea “c” do inciso II do referido § 1º do art. 61 têm o condão de influir na administração dos demais Poderes da República. Trata-se de matérias afetas ao regime jurídico dos servidores públicos da União e Territórios, que é único.

Não obstante, permitir que o Congresso Nacional inicie as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República representa violação de prerrogativa daquela autoridade prevista originariamente na Constituição, qual seja, a de decidir sobre a oportunidade e conveniência de deflagrar o processo legislativo de normas regentes da Administração Pública.



SF/15610.59111-80

Quanto às demais disposições da PEC, não vislumbramos qualquer mácula de inconstitucionalidade material.

No tocante ao mérito das demais modificações propostas, teceremos algumas breves considerações. Oportuno frisar que, de fato, a competência legislativa estadual merece ser repensada. Entretanto, é preciso reflexão cuidadosa sobre as matérias que passarão a ser objeto de condomínio legislativo entre União, Estados e Distrito Federal.

Atualmente, a competência da União para editar normas gerais, em interpretação mais ampla, destina-se a promover a regulação uniforme, no território nacional, de determinadas matérias, seja pela necessidade de se resguardarem valores constitucionais relacionados à segurança jurídica e ao equilíbrio federativo, seja pela simples inexistência de situações de fato peculiares em nível estadual que justifiquem a regulação jurídica diversificada.

Considerando a dificuldade de estabelecer solução apriorística para indicar quais normas seriam consideradas gerais ou específicas, registramos um alerta. Sendo determinada matéria remanejada do art. 22 da Constituição (competência legislativa privativa da União) para o art. 24 da Lei Maior, não é possível antecipar com segurança quais de seus aspectos poderão ser regulados pelos Estados e pelo Distrito Federal. Os limites serão traçados pela literatura jurídica e pela jurisprudência.

Diante disso, acreditamos que a nova redação do art. 24, § 2º, da Constituição, nos termos propostos pela PEC nº 47, de 2012, traz para a Constituição um parâmetro a ser adotado em matéria sobre a qual a doutrina e o Supremo Tribunal Federal vêm se debruçando desde o regime constitucional anterior a 1988. O texto proposto pelas autoras da PEC nº 47, de 2012, ademais, confere maior alcance à legislação estadual.

Quanto à proposta de que *direito processual* seja objeto de competência legislativa concorrente, a alteração proposta multiplicará regras específicas sobre ritos processuais, uma vez que cada Estado e o Distrito Federal poderão suplementar as normas da União. Por outro lado, permitirá que os entes subnacionais adaptem o direito adjetivo às peculiaridades de cada região. A título de exemplo, um prazo processual considerado adequado em um Estado com infraestrutura de transportes e de comunicações bem desenvolvidas pode se mostrar exíguo em região que não disponha das mesmas condições. A solução proposta pela PEC, portanto, encontra um meio-termo entre o atual regime e aquele sob a égide da Constituição de



SF/15610.59111-80

1891, que, no item 23 de seu art. 34, limitava a competência legislativa da União ao direito processual da Justiça Federal.

No que diz respeito a *direito agrário*, as normas atinentes à ocupação da terra possuem repercussões em relação à proteção do meio ambiente. A matéria ambiental, por sua vez, já é objeto de condomínio legislativo entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso VI, da CF/88). Por isso, entendemos que, por simetria, a modificação é meritória.

Em matéria de *trânsito e transporte*, a possibilidade de entes subnacionais regularem pormenores da matéria removerá os óbices atualmente encontrados para regulamentação de serviços adequados às condições econômicas, geográficas e sociais de cada região do país.

Em relação à *propaganda comercial*, lembramos que matéria correlata, qual seja, produção e consumo, é objeto de competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24, V, da Constituição. No entanto, boa parte da propaganda comercial no Brasil se utiliza de meios de comunicação de massa de alcance nacional. A existência de peculiaridades em cada unidade da federação inviabilizaria a publicidade de âmbito nacional.

Já a modificação proposta no § 3º do art. 220 não se mostra necessária. As matérias ali tratadas são mais bem dispostas em legislação uniforme em todo o território nacional. Desse modo, entendemos que seja mais adequada a sua regulação por lei federal, como atualmente ocorre.

Quanto à *assistência social*, existem matérias afetas já enumeradas no rol das competências concorrentes do art. 24 do texto constitucional, quais sejam: proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (inciso XIV); proteção à infância e à juventude (inciso XV).

Diante disso, a PEC em comento é meritória ao transferir para os Estados e o Distrito Federal a legislação suplementar sobre assistência social. Importante notar que, atualmente, matéria de seguridade social, que abrange as ações na área de assistência social, insere-se na competência legislativa privativa da União, diante do estatui o art. 22, XXIII, da Lei Maior.



SF/15610.59111-80

Passaremos agora às modificações trazidas pela proposição voltadas a, supostamente, aprimorar a técnica legislativa do texto constitucional.

Em primeiro lugar, vejamos a revogação do inciso XI do art. 22, que atribui à União a incumbência de legislar sobre *diretrizes e bases da educação nacional*. Conforme aduzem as autoras da PEC, o inciso em questão redundava com a competência concorrente para legislar sobre educação (art. 24, inciso IX).

Sobre isso, assinalamos que a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional remonta à Constituição de 1946, em seu art. 5º, inciso XV, alínea “d”. Naquele regime, era sobre essa matéria que incidia a competência suplementar dos Estados, nos termos do art. 6º da Carta de 1946. O constituinte de 1988, todavia, inovou ao inserir a matéria de *educação* no rol do art. 24 da Constituição Cidadã, e ao atribuir à União a competência para legislar privativamente sobre *diretrizes e bases da educação nacional* (prevista no art. 22). Entendemos, portanto, que a modificação veiculada na PEC é pertinente.

Alteração semelhante promovida pela PEC em exame é o remanejamento, para o art. 24 da matéria atualmente prevista no inciso XXVII do art. 22, que trata de *normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades*. Uma vez no art. 24, por pressuposto, as normas gerais sobre licitação serão legisladas pelo ente central, e seus pormenores, por cada um dos demais.

De fato, as demais matérias contidas no art. 22 são aquelas legisladas integralmente pela União, não apenas quanto a normas gerais. Tanto que, por força do parágrafo único do mencionado art. 22, o poder central pode autorizar os Estados a legislarem sobre questões específicas daqueles assuntos. De outra banda, é o art. 24 que enumera, por excelência, temas que são objeto de condomínio legislativo entre União e Unidades da Federação. Não faria sentido, portanto, atribuir competência legislativa privativa para legislar sobre “normas gerais”, quando existe o mecanismo da competência legislativa concorrente.

Por oportuno, observamos que essa inadequação de técnica legislativa ocorre também no inciso XXI do art. 22 (*normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares*). Tal matéria não foi objeto da PEC em exame, mas deveria ser transferida para o art. 24, do



mesmo modo que a proposição tratou a disciplina de licitações e contratos da Administração Pública.

Sublinhamos que o remanejamento para o art. 24, contudo, possui outras implicações. Uma vez que a matéria seja legislada concorrentemente, os Estados e o Distrito Federal exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, na inexistência de lei federal sobre normas gerais, conforme determina o § 3º do mencionado art. 24. Essa modificação, portanto, inevitavelmente conduzirá Unidades da Federação a editarem normas gerais sobre determinados temas, alegando omissão da União.

A despeito disso, entendemos que são pertinentes as alterações propostas pela PEC nos incisos XI e XXVII do art. 22 da Lei Maior. Adicionalmente, entendemos que modificação análoga deveria ser estendida para o inciso XXI do art. 22.

Finalmente, entendemos desnecessária e inadequada a inclusão do Distrito Federal nos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal. Há, no texto constitucional, outras disposições que se referem apenas aos Estados, mas cuja melhor exegese é de que também se estendem ao Distrito Federal, como, por exemplo, os arts. 22, parágrafo único; 27, § 4º; 155, § 2º, inciso V, alínea “b”; e 155, § 2º, inciso X, alínea “b”.

Mais ainda, a inclusão daquele ente da federação nos parágrafos do art. 24 pode conduzir, no futuro, a interpretações errôneas de dispositivos que tratam dos Estados, mas que não fazem menção ao Distrito Federal.

III – VOTO

Nesse sentido, votamos pelo acolhimento da Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2012, nos termos do substitutivo a seguir:



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 47 (SUBSTITUTIVO), DE 2012

Altera os arts. 22 e 24 da Constituição Federal,
para ampliar a competência legislativa estadual.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

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

“**Art. 22.**
I – direito civil, comercial, penal, eleitoral, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
.....” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os incisos XI, XXI, XXIV e XXVII do art. 22 da Constituição Federal.

Art. 3º O art. 24 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 24.**
.....
XI – direito processual;
XII – previdência social, assistência social, proteção e defesa da saúde;
.....
XVII – organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
XVIII – licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta, autárquica e fundacional, obedecido



o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

XIX – trânsito e transporte;

XX – direito agrário.

.....” (NR)

Art. 4º O art. 24 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se os atuais §§ 2º, 3º e 4º como §§ 3º, 4º e 5º, respectivamente:

“**Art. 24.**

.....

§ 2º As normas gerais versam sobre princípios, diretrizes e institutos jurídicos.

.....” (NR)

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 47, DE 2012

Altera os arts. 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto da Constituição Federal:

Art. 1º - O inciso I do art. 22 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 22 - (...)

I - direito civil, comercial, penal, eleitoral, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;"

Art. 2º - Ficam revogados os incisos XI, XXIV, XXVII e XXIX do art. 22 da Constituição Federal.

Art. 3º - O art. 24 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 24 - (...)

XI - direito processual;

XII - previdência social, assistência social e proteção e defesa da saúde;

(...)

XVII - licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

XVIII - propaganda comercial;

XIX - trânsito e transporte

XX - direito agrário.

(...)

§ 2º - As normas gerais versam sobre princípios, diretrizes e institutos jurídicos.

§ 3º - Compete aos Estados e ao Distrito Federal suplementar as normas gerais no que for de predominante interesse regional.

§ 4º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados e o Distrito Federal exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 5º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei, estadual ou distrital, no que lhe for contrário.”.

Art. 4º - O § 3º do art. 220 da Constituição da República passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 220 - (...)

§ 3º - Compete à lei:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, os locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.”.

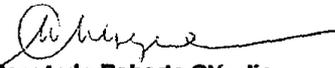
Art. 5º - Fica acrescentado ao art. 61 o seguinte § 2º, passando o seu § 2º a vigorar como § 3º:

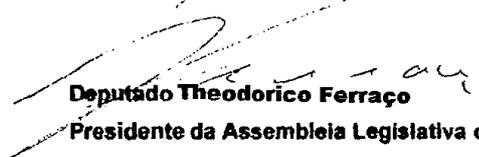
“Art. 61 - (...)

§ 2º - Mediante proposta da maioria dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional, poderá ser apresentado projeto de lei que verse sobre matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, exceto quanto a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública e quanto às matérias previstas no art. 165.”.

Art. 6º - Esta emenda à Constituição Federal entra em vigor na data de sua publicação.


Deputado Moisés Souza
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá


Deputado Roberto Cláudio
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará


Deputado Theodorico Ferraço
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo



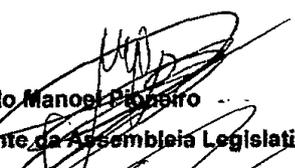
Deputado Jardele Seba
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás



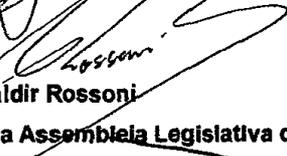
Deputado Arnaldo Melo
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão



Deputado Dinis Pinheiro
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais



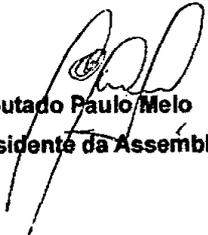
Deputado Manoel Pinheiro
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Pará



Deputado Valdir Rossoni
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná



Deputado Themístocles Filho
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Piauí



Deputado Paulo Melo
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro



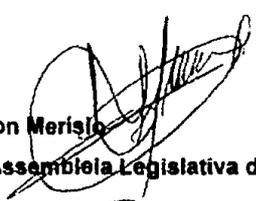
Deputado Valtér Araújo
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima



José Hermínio Coelho
Presidente em Exercício
ALBERTO



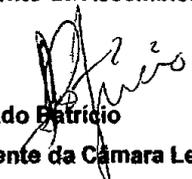
Deputado Francisco de Sales Guerra Neto
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima



Deputado Gelson Merisio
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina



Deputado Barros Munhoz
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo



Deputado Patrício
Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal

Justificação: Assinada por mais de metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, conforme exigido no inciso III do art. 60 da Constituição, esta Proposta de Emenda Constitucional resulta de proposta do Colegiado dos Presidentes das Assembleias Legislativas.

No concerto entre os entes federativos, verifica-se a premente necessidade de ampliação do campo de atuação institucional dos Estados, os quais se veem como que "comprimidos" entre a União e os Municípios. Pela nossa sistemática constitucional de repartição de competências, aos Estados compete legislar sobre tudo quanto não lhes for expressamente vedado pela Lei Maior, enquadrando-se nessa interdição constitucional as matérias expressamente cometidas à União bem como os assuntos de interesse local, a cargo dos Municípios.

Objetiva-se, pois, proceder a alterações no texto constitucional, reduzindo-se o âmbito de competência privativa da União, de que trata o art. 22, e, paralelamente, ampliando-se a competência estadual na via da legislação concorrente. Assim, propõe-se a revogação dos incisos XI e XXIX do art. 22, que se referem a trânsito e transporte e a propaganda comercial. Não há razão plausível a justificar que tais assuntos sejam disciplinados privativamente pela União, sobretudo se consideradas as disparidades regionais, de modo que se preconiza a possibilidade de os Estados tratarem dessas matérias na via da legislação concorrente, o que seria viabilizado mediante a alteração proposta. Ao deslocar a propaganda comercial para a competência concorrente, torna-se necessário ajustar a redação do art. 220 da Constituição Federal.

O inciso XI do art. 24 da constituição da República já estabelece como competência concorrente os procedimentos em matéria processual, cabendo à União, pois, fixar apenas normas gerais. Não obstante, deve-se reconhecer a dificuldade de distinguir as normas processuais daquelas que disciplinam os procedimentos. Assim, nada mais acertado que deixar o direito processual dentro da competência concorrente, de forma que a União estabeleça as normas gerais, permitindo aos Estados suplementar a legislação federal. Esta alteração permitirá aos Estados adotar medidas que ofereçam celeridade à prestação dos serviços jurisdicionais, que apresentam peculiaridades de caráter regional.

O inciso I do 22 da Constituição Federal arrola como matérias da competência legislativa privativa da União, entre outras, o direito agrário, matéria que se desenvolve por inteiro em território estadual, tendo cada um dos Estados, por isso mesmo, melhores condições de regrá-la em suas peculiaridades, fazendo-o, no entanto, segundo normas gerais fixadas pela União.

Outrossim, propomos a revogação dos incisos XXIV e XXVII do art. 22 da Constituição Federal. Nesse passo, trata-se de afastar impropriedade técnica constante do texto constitucional. Com efeito, segundo o inciso XXIV, compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Ora, diretrizes e bases da educação nacional enquadram-se, a toda evidência, no conceito de normas gerais, e já está consignado no art. 24, IX, que compete à União estabelecer normas gerais sobre educação, cultura, ensino e desporto, o que evidencia a ociosidade do referido inciso XXIV.

A mesma orientação técnica recomenda a supressão do inciso XXVII do art. 22, o qual consigna como competência privativa da União estabelecer "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, 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". Ora, alcança-se o mesmo efeito prático incluindo a matéria relativa a licitação entre aquelas de competência concorrente.

São também propostas alterações incidentes sobre os parágrafos do art. 24, de modo a afastar pequenas impropriedades técnicas, bem como fazer inserir o § 2º, que busca dar contornos mais nítidos ao que sejam normas gerais. Tal alteração se impõe diante de recorrentes injunções indevidas da União no domínio legiferante dos Estados, a pretexto de estabelecer normas gerais. Cumpre deixar bem vincado o que vêm a ser normas gerais, de modo a impedir tais abusos legislativos.

A par do rearranjo da sistemática de competências legislativas ora proposto, cabe também alterar a disciplina normativa que versa sobre iniciativa legislativa, com vistas a reforçar/as prerrogativas do Legislativo, sobretudo diante de situações em que há a formação de uma consistente base consensual em torno da regência legal de determinada matéria, esbarrando, contudo, a ação parlamentar, no óbice intransponível da reserva de iniciativa do Poder Executivo?

Com efeito, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal traz o elenco das matérias sob reserva de iniciativa do Chefe do Executivo. Longe de se pôr em dúvida a relevância da atividade desenvolvida no âmbito desse Poder, é preciso, de outra parte, conferir aos representantes do povo capacidade de influir mais decisivamente no processo político. Não se trata de antagonizar os Poderes, mas de fomentar o debate e a cooperação entre eles.

Assim, propõe-se que, mesmo em se tratando de matérias reservadas à iniciativa do Executivo, haja a possibilidade de flexibilização dessa regra de iniciativa, desde que o projeto seja apresentado pela maioria dos membros do Poder Legislativo. Apenas ficam ressalvadas as matérias de natureza orçamentária e de organização interna do Executivo. Resta preservada a iniciativa privativa e absoluta do Chefe do Poder Executivo para apresentar projeto de lei referente às matérias relacionadas no art. 165 da Constituição da República e para disciplinar sua organização interna.

Ao mudar as regras atinentes à reserva de iniciativa no plano federal, abre-se espaço para que as Constituições Estaduais promovam as devidas mudanças para se adaptarem à Lei Maior.

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

Publicado no DSF, em 13/09/2012.