

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 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) n° 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.



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.



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



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.



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 legislar 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

