

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 215, DE 2019

Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal e de Direito Processual Penal.

**Autor:** Deputado LUCAS REDECKER

**Relator:** Deputado CORONEL ASSIS

### VOTO EM SEPARADO Nº DE 2024

(Da Sra. Deputada Federal LAURA CARNEIRO)

O Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019, tem por objetivo autorizar os Estados e o Distrito Federal, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, a tipificar condutas como crime ou contravenção, cominando as respectivas penas privativas de liberdade ou restritivas de direitos, nas seguintes hipóteses:

- 1) Crimes contra a vida;
- 2) Crimes contra a pessoa;
- 3) Crimes contra o patrimônio;
- 4) Crimes contra a liberdade sexual;
- 5) Crimes contra a administração pública estadual;
- 6) Crimes contra a administração pública municipal;
- 7) Tráfico ilícito de substâncias entorpecentes;
- 8) Comércio, posse, transporte e utilização de arma de fogo e respectiva munição.



A autorização que o projeto de lei concede não inclui a tipificação de condutas como crime hediondo, crimes eleitorais e crimes militares.

A proposição também autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões processuais penais relativas aos delitos acima enumerados.

Contudo, exclui da autorização legislação sobre recursos para o Supremo Tribunal Federal ou Tribunais Superiores, processo penal eleitoral e processo penal militar.

O ilustre Deputado Relator apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da proposição na forma de Substitutivo.

O Substitutivo apresentado altera consideravelmente as disposições originais do projeto.

Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, desde que de forma mais gravosa do que a prevista na legislação federal, quais sejam:

1) cominação de penas aos crimes previstos no ordenamento jurídico vigente, respeitando-se o limite de tempo de cumprimento das penas privativas de liberdade previsto no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal;

2) definição dos regimes de cumprimento de pena, de suas espécies, das regras para fixação do regime inicial e para progressão;

3) estabelecimento dos requisitos para concessão de livramento condicional, suspensão condicional da pena, suspensão condicional do processo e transação penal;

4) definição de espécies e formas de cumprimento das penas restritivas de direitos;



5) fixação de critérios para a substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direitos;

6) previsão de efeitos genéricos e específicos da condenação.

Imbuídas do mais genuíno espírito democrático e em prestígio ao debate, apresentamos voto em separado que apresenta conclusões diversas daquelas alcançadas pelo ilustre Deputado Relator.

Ao tempo que o art. 22, caput, da Constituição Federal, determina que compete privativamente à União legislar sobre *“direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”*, o parágrafo único, a abrigo exceção à regra do caput, dispõe que *“lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”*.

Conferir competência para legislar sobre questões específicas de direito penal e de direito processual penal, como pretende a proposição em exame, não significa conferir carta branca ao legislador estadual e distrital para promover alterações substanciais fundamentais da legislação respectiva, causando um grave desequilíbrio entre tais esferas e a esfera federal a ponto de promover o colapso do sistema de justiça diante do panorama de infindáveis conflitos de interpretação e divergências na aplicação das leis.

Observe-se que não se trata de competência concorrente, situação na qual atribui-se à União a edição de normas gerais, reservando-se os Estados a legislação supletiva ou complementar. Cuida-se de competência exclusiva da União para regulamentar matérias de direito penal e de direito processual penal.

Elucidemos os contornos desta matéria com base nos ensinamentos da mais abalizada doutrina.

Em relação a repartição de competências, identifica-se uma orientação geral para estruturá-la com lastro no “princípio do interesse”, a estabelecer que à União cabe tratar das matérias de



interesse geral, nacional, amplo, aos Estados daquelas que suscitam um interesse menor, mais regional, e aos Municípios, que cabem tratar das matérias de interesses restritos, especialmente locais, circunscritos a sua órbita menor<sup>1</sup>.

A doutrina nos informa que a possibilidade de delegação de competências legislativas da União, a critério do legislador federal, encontra regra similar no exterior, a exemplo do art. 71 da Constituição Federal alemã de 1949, e que no direito brasileiro não se trata de previsão inédita<sup>2</sup>.

No art. 17 da Constituição de 1937 constava norma a dispor que *“nas matérias de competência exclusiva da União, a lei poderá delegar aos Estados a faculdade de legislar, seja para regular a matéria, seja para suprir as lacunas da legislação federal, quando se trate de questão que interesse, de maneira predominante, a um ou alguns Estados”*. Contudo, esta regra não foi repetida nas outras Constituições a partir de 1946.

Ao comentar a norma do parágrafo único do art. 22 da Magna Carta, a doutrina esclarece que o dispositivo *“trata-se de mera faculdade aberta ao legislador complementar federal”* e que, *“se for utilizada, a lei complementar não poderá transferir a regulação integral de toda uma matéria de competência privativa da União, já que a delegação deverá de referir-se a questões específicas”*<sup>3</sup>.

A doutrina ensina ainda que existe uma limitação de ordem material expressa que restringe bastante o campo de delegação, pois *“se por um lado, quaisquer das matérias de competência privativa da União são delegáveis, nunca será possível delegar a regulação integral de toda uma matéria, devendo a lei complementar autorizadora precisar os pontos sobre os quais os Estados poderão legislar”*.

<sup>1</sup> TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 20. ed., São Paulo: SaraivaJur, 2022, p936.

<sup>2</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Competências na Constituição de 1988. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2013, pp. 91-92.

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, e GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 14. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 921-922.



Não se pode autorizar que a eles sejam delegado poder para legislar sobre matérias que decididamente devem ficar no plano normativo federal. Se o poder constituinte, como fez outrora, infelizmente deixou de indicar na própria Constituição Federal o elenco das matérias passíveis de delegação, o mínimo que se espera do legislador federal, como poder constituído, é o bom senso para que defina com cautela as questões específicas que podem ser objeto da delegação.

Destaquemos que o art. 25 da Constituição Federal estabelece que aos Estados são reservadas as assim chamadas competências remanescentes ou residuais.

Sob esse dispositivo a doutrina assevera que *“a análise específica das competências legislativas estaduais pressupõe que se identifiquem precisamente o que é vedado aos Estados, e tais vedações poderão ser explícitas, por expressamente estabelecidas pela CF, ou implícitas, decorrentes do sistema constitucional, ficando claro o objetivo do constituinte no sentido de privilegiar o equilíbrio federativo e a garantia de determinados direitos fundamentais, sem prejuízos de outros aspectos a serem verificados. Implicitamente vedado aos Estados é tudo o que tenha sido expressamente enumerado como sendo da competência da União”*<sup>4</sup>.

Em obediência a esta lógica, eventual lei complementar que venha a ser editada com a finalidade de autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas de direito penal e processual penal deve tomar por específicas as questões que sejam de interesse estadual ou local dos entes federativos autorizados, não podendo a autorização legislativa recair sob matérias que estabeleçam normas gerais, sistemáticas e fundamentais, de caráter programático, estruturante, axial e geral.

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, MITIDIERO, Daniel Francisco, e MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt. Curso de Direito Constitucional. 12. ed., São Paulo: SaraivaJur, 2023, pp. 997-998.



Existem, pois, matérias que devem ser tratadas como reserva exclusiva da União para, no exercício de sua competência legislativa privativa, manter a estabilidade do arcabouço jurídico penal pátrio pelo exercício do monopólio legislativo sobre determinadas matérias. Desse modo, devem ser mantidas fora do alcance do art. 22, parágrafo único da Constituição Federal.

Extrapolar no conteúdo material das questões específicas cuja autorização legislativa venha a ser conferida aos Estados implica, em última análise, na usurpação da competência privativa da União prevista no art. 22, caput, da Magna Carta, em verdadeira subversão do pacto federativo e produção de antinomias graves decorrentes do desequilíbrio normativo na repartição constitucional das competências dos entes federativos.

É o que se verifica, infelizmente, no projeto de lei original e, também no Substitutivo apresentado pelo Deputado Relator, vulnerados pelas inconstitucionalidades decorrentes da subversão do sistema constitucional e do pacto federativo e por inadvertidamente romper com o monopólio normativo de determinadas matérias pela União, eis que não tratam de questões específicas, consoante exige o art. 22, parágrafo único, da Carta Maior.

Por todo o exposto, nosso voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019.

Sala da Comissão, em 12 de novembro de 2024.

**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**

2024-15886



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD248958313200>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Laura Carneiro

