



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

N.º 215-A, DE 2019

(Do Sr. Lucas Redecker)

Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal e de Direito Processual Penal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. CORONEL ASSIS).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
(MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados, 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:

- I - crimes contra a vida;
- II - crimes contra a pessoa;
- III - crimes contra o patrimônio;
- IV - crimes contra a liberdade sexual;
- V - crimes contra a Administração Pública estadual;
- VI - crimes contra a Administração Pública municipal;
- VII - tráfico ilícito de substâncias entorpecentes;
- VIII - comércio, posse, transporte e utilização de arma de fogo e respectiva munição.

§ 1º. A autorização de que trata este artigo não inclui:

- I - tipificar condutas como crime hediondo;
- II - crimes eleitorais;
- III - crimes militares.

§ 2º. A legislação penal estadual obedecerá ao disposto no art. 75 do Código Penal.

Art. 2º. Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a legislar sobre questões processuais penais relativas aos delitos enumerados no art. 1º.

Parágrafo único. A autorização de que trata este artigo não inclui:

- I - legislação sobre recursos para o Supremo Tribunal Federal ou Tribunais Superiores;
- II - processo penal eleitoral;
- III - processo penal militar.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente iniciativa tem como objetivo realizar uma delegação legislativa aos Estados e ao Distrito Federal, para que estes possam editar normas em matéria penal e processual penal, de forma autônoma.

Historicamente, a legislação criminal brasileira pouco tem observado as marcantes diferenças deste imenso território. Ao contrário da federação norte-americana que serviu de inspiração, o Brasil adotou um modelo fortemente centralizador e homogêneo em seu direito penal e processual penal. As justificativas são as mais diversas. Para o procurador do Estado de São Paulo André Fígaro, por exemplo, eventuais delegações aos Estados em matéria penal criariam desequilíbrios legislativos, bem como “rotas criminosas” pelos Estados onde a legislação fosse mais branda. A ausência de controle da União aumentaria também a influência das oligarquias locais.¹

A realidade, entretanto, é bem diversa e altamente destoante. O Atlas da Violência publicado pelo IPEA mostra um quadro extremamente heterogêneo da criminalidade no País. No ano de 2017, 10% dos Municípios brasileiros concentram 76% do total dos homicídios ocorridos em nosso território. Se em Jaraguá do Sul (SC) a taxa de homicídios é de apenas 3,7%, em Altamira (PA), eleva-se a impressionantes 107%. Sergipe, Alagoas e Ceará concentraram as maiores taxas de homicídios no País em 2017, enquanto vários Estados do Centro-Sul tiveram crescimento zero ou negativo dessa taxa.²

Ressalta-se ainda que, de acordo com os dados do IPEA, no tocante às taxas de homicídio por 100 mil habitantes, no estado do Rio Grande do Sul, o índice representava 29,29% em 2017, taxa que demonstra crescimento gradual quando comparado aos anos anteriores, em 2013, por exemplo, o índice era de 20,80%.²

No entanto, conforme informação divulgada pela Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, o índice de homicídios arrefeceu nos últimos dois anos, comparado o período de fevereiro de 2018 com fevereiro de 2019, diminui em 31,9%. Nessa perspectiva cada ente da federação tem uma realidade específica que precisa ser avaliada de forma distinta e isolada.

Os tipos de crimes cometidos variam fortemente em função dos Estados federados. Furtos de veículos ocorrem com maior frequência em São Paulo, enquanto roubos a instituições financeiras são mais comuns no Paraná. Roubos de cargas atingem mais fortemente Rio de Janeiro e São Paulo, enquanto o Pará tem uma elevada taxa de crimes contra o patrimônio.³

O Estado do Rio de Janeiro surge aqui como exemplo particularmente delicado de elevação desenfreada da criminalidade, que resiste mesmo a medidas extremas. Segundo informações do *site* Congresso em Foco, “a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro não inibiu os índices de criminalidade. Os roubos de veículos, cargas, a pedestres, em ônibus e de celulares registraram seus piores índices da série histórica em março [de 2018], primeiro mês completo do socorro dos militares. As informações são do jornal *O Globo*. De acordo com dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), foi registrado, por exemplo, um aumento de 7,1% nos roubos de veículos, que saltaram de 5.002, no mesmo mês do ano passado, para 5.358, resultando no pior março da série histórica, iniciada em 1991. É como se

¹ FÍGARO, André. Direito penal estadual e o federalismo brasileiro. **Migalhas**. 21 mar. 2007. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI36987,101048-Direito+Penal+estadual+e+o+federalismo+brasileiro>>. Consultado em: 22 mai. 2019.

² IPEA. Atlas da Violência. 2017 Infográfico. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/06/FBSP_atlas_da_violencia_2017_infografico.pdf. Acesso em: 5 jul. 2019.

³ IPEA. Atlas da Violência. Tabelas. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>. Acesso em: 5 jul. 2019.

um automóvel fosse levado por assaltantes a cada oito minutos no estado. Houve registros negativos em crimes como roubos de cargas, de pedestres, em ônibus e de celulares”.⁴

Além do mais, importante consignar a característica e a cultura peculiar de cada estado, onde seus representantes deparando-se com a realidade, podem decidir reprimir os tipos penais levando em consideração o nível de reprovação da sociedade local perante cada espécime de crime.

Nesse contexto, faz-se necessário retornar à lógica fundamental do princípio federativo: o respeito às particularidades locais e a proximidade entre governantes e governados. Somos um País continental, cuja vastidão impõe a diversidade também na legislação penal que rege esse território. Cumpre aqui atentar para a lição do constitucionalista Michel Temer: “sem descentralização política, não há como falar-se nesta forma estatal [a federação]”.⁵ O prof. Brian Galligan, da Universidade de Melbourne, aponta que a evolução governamental nas décadas recentes reduziu a necessidade de governos centralizadores e unitários. A flexibilidade do federalismo permite, então, aos países adaptarem-se às peculiaridades locais, adotando arranjos talhados para atingir propósitos específicos.⁶

É nesse sentido que se oferece à consideração desta Casa a presente iniciativa. O projeto permitirá aos Estados legislar com a especificidade requerida por suas realidades, para melhor combater a criminalidade.

Certos da importância deste texto, esperamos contar com o apoio de nossos ilustres Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em 11 de setembro de 2019.

Deputado LUCAS REDECKER

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG

Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL

Seção de Legislação Citada - SELEC

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

PREÂMBULO

⁴ Congresso em Foco. Criminalidade aumenta no Rio de Janeiro mesmo com intervenção federal. 18 abr. 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/indices-de-criminalidade-aumentam-mesmo-com-intervencao-no-rio/>. Acesso em: 5 jul. 2019.

⁵ TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 63.

⁶ GALLIGAN, Brian. Comparative Federalism. In Binder Sarah A., Rhodes R. A. W., Rockman Bert A. The Oxford Handbook of Political Institutions. Jun. 2008. Disponível em: https://minerva-access.unimelb.edu.au/bitstream/handle/11343/30674/280036_55661.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 8 jul. 2019.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

.....

TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

.....

CAPÍTULO II DA UNIÃO

.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II - desapropriação;
- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012, publicada no DOU de 30/3/2012, produzindo efeitos 120 dias após a publicação)*
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX - sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII - seguridade social;
- XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV - registros públicos;
- XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - 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; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940

Código Penal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta a seguinte Lei:

CÓDIGO PENAL

PARTE GERAL

[*\(Parte Geral com redação dada pela Lei nº 7.209, de 11/7/1984, publicada no DOU de 13/7/1984, em vigor 6 meses após a publicação\)*](#)

TÍTULO V DAS PENAS

CAPÍTULO III DA APLICAÇÃO DA PENA

Limite das penas

Art. 75. O tempo de cumprimento das penas privativas de liberdade não pode ser superior a trinta anos.

§ 1º Quando o agente for condenado a penas privativas de liberdade cuja soma seja superior a trinta anos, devem elas ser unificadas para atender ao limite máximo deste artigo.

§ 2º Sobrevindo condenação por fato posterior ao início do cumprimento da pena, far-se-á nova unificação, desprezando-se, para esse fim, o período de pena já cumprido. [*\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.209, de 11/7/1984\)*](#)

Concurso de infrações

Art. 76. No concurso de infrações, executar-se-á primeiramente a pena mais grave. [*\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.209, de 11/7/1984\)*](#)

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

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019, de autoria do Deputado Lucas Redecker, *autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal e de Direito Processual Penal.*

Conforme o art. 1º do Projeto, os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a tipificar condutas como crime ou contravenção, cominando as respectivas penas privativas de liberdade ou restritivas de direitos, nas seguintes hipóteses:

- I - crimes contra a vida;
- II - crimes contra a pessoa;
- III - crimes contra o patrimônio;
- IV - crimes contra a liberdade sexual;
- V - crimes contra a Administração Pública estadual;
- VI - crimes contra a Administração Pública municipal;
- VII - tráfico ilícito de substâncias entorpecentes;



VIII - comércio, posse, transporte e utilização de arma de fogo e respectiva munição.

A proposição autoriza ainda os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões processuais relativas aos delitos enumerados em seu art. 1º.

Na justificação do Projeto, o autor contesta a tese de que eventuais delegações aos Estados em matérias penais provocariam desequilíbrios legislativos, que favoreceriam rotas criminosas para unidades da Federação onde a legislação fosse eventualmente mais branda.

Em seu argumento procura mostrar que, de modo algum, a unidade da legislação penal produz uma distribuição homogênea do crime. Transcrevo a esse propósito, o seguinte excerto da justificação:

“A realidade, entretanto, é bem diversa e altamente destoante. O Atlas da Violência publicado pelo IPEA mostra um quadro extremamente heterogêneo da criminalidade no País. No ano de 2017, 10% dos Municípios brasileiros concentram 76% do total dos homicídios ocorridos em nosso território. Se, em Jaraguá do Sul (SC), a taxa de homicídios é de apenas 3,7%, em Altamira (PA), eleva-se a impressionantes 107%.

Sergipe, Alagoas e Ceará concentraram as maiores taxas de homicídios no País em 2017, enquanto vários Estados do Centro-Sul tiveram crescimento zero ou negativo dessa taxa.”¹

Outra constatação importante trazida pelo Deputado Lucas Redecker é a seguinte:

“Os tipos de crimes cometidos variam fortemente em função dos Estados federados. Furtos de veículos ocorrem com maior frequência em São Paulo, enquanto roubos a instituições financeiras são mais comuns no Paraná. Roubos de cargas atingem mais fortemente

¹ IPEA. Atlas da Violência. 2017 Infográfico. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2017/06/FBSP_atlas_da_violencia_2017_infografico.pdf. Acesso em: 5 jul. 2019.



Rio de Janeiro e São Paulo, enquanto o Pará tem uma elevada taxa de crimes contra o patrimônio.”²

O Deputado Lucas Redecker lembra ainda que a intervenção federal na segurança pública no Rio de Janeiro não inibiu os altos índices de criminalidade daquele Estado.

Para ele, é importante “consignar a característica e a cultura peculiar de cada estado, onde seus representantes deparando-se com a realidade, podem decidir reprimir os tipos penais levando em consideração o nível de reprovação da sociedade local perante cada espécime de crime.”

E conclui:

“Nesse contexto, faz-se necessário retornar à lógica fundamental do princípio federativo: o respeito às particularidades locais e a proximidade entre governantes e governados. Somos um País continental, cuja vastidão impõe a diversidade também na legislação penal que rege esse território. Cumpre aqui atentar para a lição do constitucionalista Michel Temer: “sem descentralização política, não há como falar-se nesta forma estatal [a federação]”.³

O Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019, foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, incumbindo-lhe examinar o mérito da proposição e os aspectos previstos no inciso I do art. 54 do Regimento Interno desta Casa. Na forma do art. 24, inciso II, alínea “a”, deste Regimento Interno, a proposição sujeita-se à apreciação pelo Plenário da Casa, e tramita, consoante o art. 151, inciso II, do mesmo diploma, em regime de prioridade.

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

² IPEA. Atlas da Violência. Tabelas. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>. Acesso em: 5 jul. 2019.

³ TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 63.



Conforme estabelece o Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seu art. 32, inciso IV, alínea a, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019. Na forma das alíneas “d” e “e” do mesmo dispositivo, impõe-se a esta Comissão manifestar-se sobre o mérito de matérias de direito penal e de garantias fundamentais.

A União tem competência privativa de, por lei complementar à Constituição, autorizar Estados a legislar sobre questões específicas relativas ao que dispõe o art. 22 da Constituição da República, conforme se gravou em seu parágrafo único. O Projeto ora em exame é, assim, materialmente constitucional.

O parágrafo único do art. 22, em princípio, se refere a todos os itens descritos nesse artigo da Constituição e consagra, sabiamente, o princípio da Federação, o qual é fundante de nosso Estado, mas tem sido até agora esquecido pelo legislador quanto aos aspectos trazidos pela proposição em análise.

A hora é, pois, de valorizar os Estados, como entes fundamentais e autônomos de nossa Federação, permitindo-lhe legislar de forma mais próxima e mais concreta também sobre questões como as penais.

Se se considera a esquemática da teoria tridimensional do direito, ver-se-á o tripé de uma norma legal no fato, na valoração do fato e na norma editada. Evidentemente, há-se de articular esses elementos em conformidade entre si. Ora, a valoração do fato, para ser mais verdadeira, deve adquirir mais concretude e o caminho da Federação é o que pode conduzir com mais segurança a esse fim.

Como bem lembra o constitucionalista José Afonso da Silva, em seu Comentário Contextual à Constituição⁴, a doutrina distingue competência privativa de competência exclusiva, e esse é também o caso da Constituição em seu art. 22, no qual o **caput** se

⁴ Comentário Contextual à Constituição, Editora Malheiros, São Paulo, pp. 244/245.



refere à competência privativa da União, enquanto o parágrafo único ressalva a delegação das matérias aí listadas aos Estados.

É verdade que, nos arts. 51 e 52, mesmo com a Constituição se referindo à competência privativa, não há indicação de possibilidade de delegar as matérias ali elencadas, porque, nesses dois casos, a competência dita privativa é, de fato, competência exclusiva.

Portanto, pelo menos em relação ao art. 22, de que trata o Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019, não há nenhum óbice constitucional à entrega das matérias ali postas aos Estados para tratar de questões específicas, certamente aquelas produzidas pelas especificidades das culturas estaduais, dos modos próprios de valoração dos fatos em um país continental, onde não se pode, razoavelmente, pensar a inexistência de diferenças de cultura ou de valores.

Afinal, não se pode temer, em uma Federação, a contribuição dos Estados, a qual vem daquilo que eles têm de mais profundo. Demais, não há razão de lhes recusar uma competência que a própria Constituição da República reconhece ser possível lhes entregar (art. 22, parágrafo único).

Quanto à constitucionalidade formal, não há óbice à iniciativa de Parlamentar em tais matérias. O molde legislativo eleito, o Projeto de Lei Complementar, é o que recomenda a própria Constituição da República em tais casos, consoante o que se estatuiu no parágrafo único do art. 22 de nossa Carta Maior.

No que concerne à juridicidade, constata-se que a proposição não transgredir os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio. Ela é, desse modo, jurídica.

No que toca à técnica e à redação legislativa, esta relatoria observa que o Projeto observa as imposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, sendo, portanto, de boa redação e de boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito da proposição, embora estejamos de acordo com os argumentos trazidos pelo autor, entendemos não ser



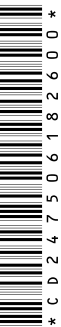
conveniente promover a delegação de forma tão ampla como fora feito, revelando-se mais adequado elencar pontos específicos que possibilitem aos Estados combater a criminalidade conforme as peculiaridades regionais.

Por isso, optamos por elaborar um Substitutivo a fim de reduzir a sua abrangência, sob pena de extrapolar os limites traçados pela Constituição Federal.

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado CORONEL ASSIS
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 215, DE 2019

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

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal.

Art. 2º Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, a legislar sobre as seguintes questões, desde que de forma mais gravosa do que a prevista na legislação federal:

I – 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;

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

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

IV – definição de espécies e formas de cumprimento das penas restritivas de direitos;

V – fixação de critérios para a substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direitos;

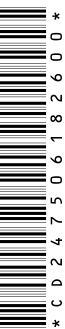


VI – previsão de efeitos genéricos e específicos da condenação.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado CORONEL ASSIS
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 215, DE 2019

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo nominal, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei Complementar nº 215/2019, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Coronel Assis. A Deputada Laura Carneiro apresentou Voto em Separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados, com os respectivos votos:

Votaram sim: Caroline de Toni - Presidente, Chris Tonietto - Vice-Presidente, Alfredo Gaspar, Coronel Fernanda, Delegado Éder Mauro, Delegado Ramagem, Dr. Jaziel, Fernanda Pessoa, Juarez Costa, Julia Zanatta, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Marcos Pollon, Mauricio Marcon, Pr. Marco Feliciano, Roberto Duarte, Aluisio Mendes, Coronel Assis, Delegado Marcelo Freitas, Delegado Paulo Bilynskyj, Diego Garcia, Felipe Francischini, Kim Katagui, Lucas Redecker, Pedro Lupion, Pezenti, Rafael Simoes e Rodolfo Nogueira. Votaram não: Bacelar, Chico Alencar, Olival Marques, Orlando Silva, Patrus Ananias, Renildo Calheiros, Rubens Pereira Júnior, Waldemar Oliveira, Gilson Daniel, Pedro Campos e Tabata Amaral.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2024.

Deputada CAROLINE DE TONI
Presidente





**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA CCJC
AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 215, DE 2019**

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

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal.

Art. 2º Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, a legislar sobre as seguintes questões, desde que de forma mais gravosa do que a prevista na legislação federal:

I – 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;

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

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

IV – definição de espécies e formas de cumprimento das penas restritivas de direitos;

V – fixação de critérios para a substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direitos;

VI – previsão de efeitos genéricos e específicos da condenação.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2024.

Deputada CAROLINE DE TONI
Presidente

Apresentação: 05/12/2024 13:24:50.327 - CCJC
SBT-A 1 CCJC => PLP 215/2019

SBT-A n.1



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 menor¹.

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 inédita².

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”*³.

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”*.

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

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

³ 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”*⁴.

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.

⁴ 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

FIM DO DOCUMENTO