

PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
(Do Sr. Dr. Marcelo Itagiba)

Altera os arts. 24, 30 e 144, da
Constituição Federal.

Art. 1º. Os artigos 24, 30 e 144 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24.

XVII – infrações contravencionais e suas respectivas penas de prisão e de multa.

.....

§5º Fica vedada aos Estados e ao Distrito Federal, no âmbito da competência prevista no inciso XVII, a previsão de pena restritiva de liberdade acima de um ano.” (NR)

“Art. 30.

Parágrafo único. A competência legislativa do Município com mais de duzentos mil habitantes compreende a previsão de atos anti-sociais e de infrações ao código de postura municipal e as penas respectivas de multa e de prisão até seis meses.” (NR)

“Art. 144.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, e, aqueles que possuírem mais de duzentos mil habitantes, atribuir-lhes competência para apuração de atos anti-sociais e infrações ao código de postura municipal, conforme dispuser a lei.” (NR)

Art. 2º Esta emenda passa a vigorar na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Preliminarmente, advirta-se não se tratar da “estadualização da legislação penal” proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, que consistiria em “deixar os estados legislarem de forma independente



15A3EA2143

na área penal”, criticada por vários juristas brasileiros.

É de bom alvitre ressaltar que a chamada “estadualização da legislação penal” proposta, foi levada a efeito como Projeto de Lei Complementar de autoria do Deputado Leonardo Picciani tendo como base o permissivo constitucional ínsito no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, *verbis*:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - **direito** civil, comercial, **penal**, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

.....

...

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

Referido projeto parte do princípio de que “num país, como o Brasil, onde os índices de criminalidade variam regionalmente, e, da mesma forma, a ordem é enxergada sob ângulos norteados por um povo cuja cultura é multifacetada, nada mais justo do que dar a cada Estado o direito de escolher seus culpados e inocentes, zelando pela sua própria segurança”, usando como paradigma os Estados Unidos da América onde “os governos estaduais (...) possuem a maior influência sobre o dia-a-dia da população”; onde “cada estado possui sua própria Constituição e o poder de aprovar suas próprias regras e leis, referentes a assuntos como propriedade, crime, saúde e educação”.

Não é o caso do presente projeto de emenda à Constituição Federal que consiste, isto sim, em proposta de **reestruturação do sistema legal repressivo penal brasileiro**, consonantemente com nosso pacto federativo e em aperfeiçoamento do regime jurídico posto, atinentemente ao grupamento das infrações penais em um sistema tripartido, em substituição ao bipartido vigente, para reforçá-lo com a agregação de competências legislativas estaduais e municipais para a tipificação de condutas e estipulação das penas respectivas das chamadas infrações contravencionais (*les délits de petit criminel*) e dos atos anti-sociais e infrações ao código de postura municipal (*les délits de police locale*) para, com isso, instrumentalizar a repressão estatal às infrações penais no âmbito da peculiaridade de cada um dos entes da federação brasileira.

Ganhará com o presente projeto, acreditamos, a segurança pública brasileira como um todo.



15A3EA2143

O Estado brasileiro se estrutura sob a forma de uma federação, mas com suas próprias características, consistindo a República Federativa do Brasil na união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Sua caracterização pressupõe a existência de descentralização política fixada na Constituição ou na repartição constitucional de competências; a participação da vontade das ordens jurídicas parciais na vontade criadora da ordem jurídica nacional; e a existência de Constituições locais (TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 14.ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 63.)

Deste modo, a República Federativa do Brasil está fundada em alguns princípios estruturantes básicos, contudo ficando atribuída à União certa supremacia em relação aos demais entes, que a exerce desempenhando papel agregador na realização do Pacto Federativo brasileiro. No que atine à sua competência legislativa constitucional privativa, a União o faz, pois, em detrimento das competências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mas sem agredi-los, por força do que dispõe o art. 22 da Carta Maior e de todo o sistema legal e constitucional posto como um todo:

“A Constituição Federal prevê nos 29 incisos do art. 22 as matérias de competência privativa da União, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições (MORAES, Alexandre de *in* Constituição do Brasil Interpretada; Atlas, São Paulo, 2002, p. 665).

Assim é que, na repartição constitucional de competências, à luz do que dispõe o inciso I do art. 22 da Constituição Federal, a participação da vontade das ordens jurídicas parciais dos Estados e dos Municípios na vontade criadora da ordem jurídica nacional não se estende à competência para legislar sobre direito penal, salvo a possibilidade de delegação, por lei complementar, em aspectos pontuais das matérias referidas no citado dispositivo constitucional (parágrafo único do art. 22, CF).

De um lado, é certo, que na concretização do Pacto Federativo, a criação de um governo central pelo constituinte pressupõe “a renúncia e o abandono de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais” (BADIA, Juan Franciso *in* El estado unitario, el federal y el estado regional. Madrid:Tecnos, 1978. p. 77), mas também,



15A3EA2143

de outro, que:

“...a extensão, as qualificações e os objetos da autoridade federal são meras questões de escolha. Desde que a organização independente dos membros não seja abolida; desde que ela exista, por necessidade estrutural, para fins locais; mesmo que estivesse inteiramente subordinada à autoridade geral da União, ainda seria de fato e na teoria, uma associação de Estados...”(MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os artigos federalistas. 1787 – 1788. Tradução de Maria Luíza X. De ^a Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993; p. 132).

Deste modo é que a presente proposta de emenda à Constituição Federal, nesta ordem de valores, procura atender a todos os princípios que informam e fortalecem a federação brasileira, mas prestigiando os entes federativos no que concerne às suas peculiaridades regionais e locais, atinentemente às suas competências legislativas, sem perda da identidade da República Federativa brasileira, tal qual criada originariamente pela Assembléia Nacional Constituinte, pontuando, por emenda à Constituição, aspectos de direito penal que poderão ser tratados por leis estaduais, distritais ou municipais.

O faz destacando da competência privativa da União, uma parcela relativa à competência de legislar sobre infrações contravencionais, redistribuindo-a, apenas neste ponto específico do direito penal, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, com base no critério do maior interesse, critério que socorre, outrossim, a estipulação de competência para os Municípios tratarem dos seus delitos de polícia local.

Trata-se de dar aos entes federativos competência legislativa para cuidar dos problemas que lhe dão características peculiares, no nível regional e local, em especial no que se relaciona com às questões de segurança pública que os aflige, estabelecendo tripartição da competência legislativa para tratar da matéria, com base na classificação tripartida das infrações penais, amparada na melhor doutrina nacional e no direito comparado. O Direito Francês, por exemplo:

“(...) agrupa as infrações penais em crimes, delitos e contravenções. Segue assim uma classificação tripartida do crime em sentido lato, no que foi imitado por muitas outras legislações, como, por exemplo, as da Alemanha, Hungria (1878), Rússia (1903), Dinamarca (1933) e Romênia (1937).

A classificação tripartida tem raízes históricas e provém da antiga legislação francesa que distinguia, também, três espécies de infrações: *les délits de grand criminel*, *les délits de petit criminel* e, finalmente, *les délits de police locale*. Tobias Barreto situa a origem dessa *tricotomia criminal*



15A3EA2143

no velho direito saxônico, segundo o qual as “infrações puníveis dividiam-se em *delicta levia, delicta atrociosa sive atrociora e delicta atrocissima*”.

O sistema bipartido entrou no direito positivo no curso do século XIX e consagrado tem sido em diversos códigos, como os seguintes: sueco de 1864, dinamarquês de 1886, holandês de 1881, norueguês de 1902. A divisão em crime e contravenção foi adotada também na Itália, tanto no Código Zanardelli como no Código de 1930.

Entre nós, vigorou o sistema bipartido no Código de 1890. O Código Criminal de 1830 dizia o seguinte, em seu art. 1º: “Não haverá crime, ou delicto (palavras synonymas neste Código)”. Inexistia ali qualquer referência às infrações contravencionais, não usando o texto do vocábulo *contravenção* em nenhuma passagem.

O sistema normativo-penal que vigora desde a promulgação do Código vigente e da lei das Contravenções Penais, embora expressamente dualístico, parece seguir uma classificação tripartida (...).” (MARQUES, José Frederico, *in* A Teoria Geral dos Delitos. Tratado de Direito Penal. Vol. II. Millennium, Campinas, São Paulo, 2002, p. 32 e 33).

O que se pretende com a aprovação da presente proposta, pois, em privilégio das peculiaridades e das competências legislativas locais, é tornar nosso sistema, necessariamente, tripartido.

Com ela, em consonância e em aprofundamento das características do federalismo brasileiro, os Estados membros e o Distrito Federal poderão legislar sobre infrações contravencionais (*les délits de petit criminel*) e os Municípios sobre atos anti-sociais e infrações ao código de postura municipal (*les délits de police locale*), em atendimento à visão tripartida das infrações penais, ficando-lhes vedada a criação de penas restritivas de liberdade acima de um ano, em qualquer caso, sem prejuízo da competência da União, a quem caberá continuar a legislar, privativamente, sobre os crimes propriamente ditos (*les délits de grand criminel*).

Haverá, com isso, não a desorganização material e processual do direito penal, mas o fortalecimento do sistema de segurança pública como um todo, que poderá contar, isto sim, com normas infracionais dos Estados-membros e dos Municípios a serem aplicadas pelo próprio Poder Judiciário estadual com uso do processo penal já posto e aplicável às condutas infracionais de menor potencial ofensivo, fazendo incluir no rol das condutas a serem reprimidas pelo Estado, agora também preventivamente por meio dos aparelhos policiais da municipalidade, os atos anti-sociais e as infrações ao código de postura municipal.

Ademais de tudo que foi dito, haverá grande segurança jurídica na



15A3EA2143

alteração proposta, na medida em que as competências que se pretende atribuídas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, habitarão a competência legislativa concorrente, ficando, por isso, à luz do já vigentes §§ 1º a 4º do mesmo art. 24 que se pretende modificado as seguintes regras já consagradas pelo processo legislativo brasileiro:

“§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

São estas, portanto, as razões pelas quais solicito o apoio dos nobres colegas para a aprovação da presente emenda à Constituição Federal, acreditando estar contribuindo para a melhor instrumentalização dos entes federados no seus compromissos constitucionais de proporcionar segurança pública aos cidadãos brasileiros.

Sala das Sessões, 26 de setembro de 2007.

MARCELO ITAGIBA
Deputado Federal PMDB/RJ



15A3EA2143