

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Requerimento nº 4, de 2011, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte que requer, nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, manifestação a respeito da tramitação dos projetos de lei que instituem datas comemorativas, em face da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010.

RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Requerimento nº 4, de 2011, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) que requer, nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), *o encaminhamento dos projetos de lei abaixo elencados à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para manifestação desse Colegiado a respeito da tramitação das matérias que versam sobre instituição de datas comemorativas, uma vez que a Lei nº 12.345, publicada em 9 de dezembro de 2010, determina providências a serem adotadas antes da deliberação das referidas proposições.*

Em anexo foram encaminhados diversos projetos de lei que propõem a instituição de datas comemorativas.

II – ANÁLISE

A instituição de datas comemorativas no Brasil, com vigência em todo o território nacional, nunca obedeceu a um conjunto predeterminado de critérios que balizassem sua real importância para a sociedade brasileira.

Preocupado com essa circunstância, o legislador ordinário aprovou e o Sr. Presidente da República sancionou o Projeto de Lei da Câmara nº 13, de 2009 (Projeto de Lei nº 6.244, de 2005, na Câmara dos Deputados), que deu ensejo à publicação da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, que *fixa critério para instituição de datas comemorativas*.

O art. 1º da mencionada Lei estabelece o critério cardeal para a instituição de datas comemorativas que vigorem no território nacional, qual seja, a alta significação para os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira.

Trata-se da dimensão material da norma sob análise que impõe a caracterização da importância da data não para certos segmentos da sociedade, mas, sim, para o seu conjunto.

Não basta que a data seja de relevo para um específico segmento profissional, étnico, religioso, ou político; a sociedade, como um todo, deve sentir-se homenageada com a instituição de uma determinada data comemorativa que reflita seu esforço, seus anseios, suas realizações e seus desejos.

Andou bem o legislador ordinário ao assinalar o caráter transcendente do critério.

O art. 2º, por seu turno, fixa os requisitos procedimentais de como a definição do critério de alta significação será alcançado.

Privilegia o legislador ordinário o método participativo ao prever a realização de consultas e audiências públicas, devidamente

documentadas, com organizações e associações legalmente reconhecidas e vinculadas aos segmentos interessados.

Somente com a adoção desses instrumentos que viabilizam a participação popular, dir-se-á contemplado, ao final, com um mínimo grau de consenso, o critério da alta significação para a sociedade brasileira de uma determinada data comemorativa.

A preocupação central dessa formulação é legitimar as proposições e impedir as sugestões individuais sem um mínimo de respaldo social.

O art. 3º, por seu turno, homenageia o princípio da transparência e o da responsabilização do agente público ao prever que a abertura e os resultados das consultas e audiências públicas serão objeto de ampla divulgação, admitida a participação dos veículos de comunicação social privados.

Por fim, o art. 4º estabelece condição de procedibilidade para a apresentação de projeto de lei para a instituição de data comemorativa, na medida em que somente será aceito se acompanhado da comprovação da realização de consultas e/ou audiências públicas a amplos setores da população.

Vale dizer, não será admitido projeto de lei apresentado isoladamente, desacompanhado dos comprovantes dos instrumentos de consulta à população, previstos na Lei em comento.

Com a publicação desta Lei, no último mês de 2010, surgem questões jurídicas de relevo que conformam a essência da consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

Pode ser aprovada, sancionada e publicada Lei que institua data comemorativa, originada de projeto de lei, sem que tenha sido percorrido o *iter* estabelecido na Lei nº 12.345, de 2010?

Seria tal norma compatível com o texto constitucional e com o ordenamento jurídico nacional?

Admitida a publicação de lei com esse contorno estaria revogada, ainda que parcialmente, a Lei nº 12.345, de 2010?

Após a publicação da Lei nº 12.345, de 2010, pode ser instituída data comemorativa por decreto presidencial?

Passo, em seguida, a enfrentar as questões formuladas.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 215, § 2º, a exigência de lei *que disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.*

Ainda que o texto constitucional expressamente não o determine, a integração legislativa para a fixação de quaisquer datas comemorativas, e não somente as de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais, é uma necessidade.

Não seria razoável supor que na fixação de data comemorativa de alta significação para a saúde dos brasileiros, por exemplo, seja desnecessária a lei em sentido formal e material e que, na fixação de data relevante em homenagem aos índios brasileiros, essa lei seja exigida.

Avulta ao princípio isonômico e à razoabilidade do processo legislativo tal conclusão.

Lógico é, pois, concluir que a exigência de Lei contida no § 2º do art. 215 da Constituição Federal referente à disciplina das datas comemorativas de caráter étnico, aplique-se, também, àquelas outras de caráter político, religioso, cultural e profissional.

Essa foi a interpretação aplicada quando da apresentação, debate e aprovação no Congresso Nacional do projeto de lei que resultou, com a sanção presidencial, na Lei nº 12.345, de 2010.

Há outro corte hermenêutico no debate a ser enfrentado.

É absolutamente razoável interpretar que a lei exigida para integração do contido no texto constitucional é aquela que fixa critérios,

requisitos, procedimentos e condições para a fixação das datas comemorativas, como de resto fez a Lei nº 12.345, de 2010.

Trata-se de norma geral, que fixa balizas ao processo legislativo específico referente à fixação de datas comemorativas relevantes para a sociedade brasileira.

Também é possível interpretar o texto constitucional no sentido de que as leis referidas fossem as leis pontuais que criassem, cada qual, uma data comemorativa específica, procedimento usual no Congresso Nacional até a publicação da multicitada Lei de 2010.

O Congresso Nacional tem historicamente aprovado inúmeros projetos de lei que são sancionados pelo Presidente da República e que instituem as datas comemorativas.

Inúmeros fatores justificaram a adoção dessas leis para disciplinar a instituição de datas comemorativas.

A legítima pressão exercida por determinados segmentos profissionais, religiosos, artísticos, culturais, étnicos, esportivos, políticos sobre os parlamentares e a intenção de contribuir para o reconhecimento e valorização de pessoas, eventos, fatos históricos, enfim, tudo isso resultou em intensa produção legislativa.

Identificando nesse contexto uma potencialidade de “crise” que poderia impactar negativamente a efetividade do Parlamento, por direcionamento de parte significativa dos recursos disponíveis para a elaboração legislativa com vistas a instituir datas comemorativas, o Congresso Nacional deflagrou o debate sobre a necessidade de serem estabelecidos critérios mínimos para a aprovação de datas comemorativas.

Foi exatamente para instituir um mínimo de racionalidade no processo legislativo e tendo em vista a profusão de normas geradas instituindo datas comemorativas, que o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei da Câmara nº 13, de 2009 (Projeto de Lei nº 6.244, de 2005, na Câmara dos Deputados), posteriormente transformado na Lei nº 12.345, de 2010.

Essa Lei tem a função, como visto, de instituir normas gerais balizadoras da aprovação dos projetos de lei específicos que instituem datas comemorativas.

Apenas com o intuito de expungir quaisquer dúvidas lançadas sobre o entendimento ora fixado, trato do argumento que considera inconstitucional a interpretação ampliativa do § 2º do art. 215 da Constituição Federal, para entender identicamente exigida lei para fixar datas comemorativas de alta significação para segmentos profissionais, políticos, religiosos e culturais da sociedade brasileira, matéria, de resto, já enfrentada no processo legislativo que resultou na publicação da Lei nº 12.345, de 2010.

Isso porque, numa interpretação estreitíssima e literal do texto constitucional, não haveria menção expressa a esses segmentos no texto constitucional a justificar um condicionamento ao processo legislativo, tal qual o realizado pela Lei nº 12.345, de 2010.

A par de todos os argumentos já expendidos anteriormente, agrego mais um.

A Lei nº 12.345, de 2010, como todas as normas aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo Presidente da República que observaram o devido processo legislativo, goza de presunção de constitucionalidade, e, portanto, há de ser considerada constitucional.

Vigentes, válidas e eficazes suas normas, que veiculam critérios, requisitos de procedibilidade e procedimentos específicos, até que o Supremo Tribunal Federal eventualmente decida o contrário.

Em sendo constitucional, o diploma normativo deve, a partir de sua publicação, balizar a apresentação dos projetos de lei que instituem datas comemorativas.

Somente após a eventual e improvável declaração de sua inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não mais seria exigido o adimplemento de seus critérios e procedimentos na análise dos projetos de lei que tencionem instituir datas comemorativas nacionais.

Contudo, o que se imaginava solucionado demonstra-se, agora, novamente pendente. E se os critérios e ritos fixados não forem cumpridos no processo legislativo?

Poder-se-ia argumentar que a Lei nº 12.345, de 2010, é lei ordinária. Pelas regras clássicas de hermenêutica jurídica, norma da mesma estatura e posterior que trate da mesma matéria tem o condão de revogar total ou parcialmente a norma anterior.

Assim, nessa linha de raciocínio, qualquer projeto de lei, ainda que tenha solenemente ignorado as balizas da multireferida Lei, e que tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional, sancionado e publicado, teria, como lei, revogado, naquela homenagem específica, os critérios e requisitos legais anteriores.

Não parece razoável tal interpretação.

Primeiramente porque uma lei que fixe uma data comemorativa específica não possui a amplitude material da Lei nº 12.345, de 2010, norma essa que, como visto, veicula critérios, condições, procedimentos e requisitos gerais a serem observados por todas as leis específicas.

Nesse sentido, não há falar em revogação por lei ordinária específica posterior.

Em segundo lugar, admitir a interpretação que permite a revogação por lei específica posterior seria transformar em letra morta a Lei nº 12.345, de 2010, recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, cuja principal *ratio* é assegurar a existência de um processo legislativo hígido e racional.

Não é crível que os Poderes Legislativo e Executivo, que se auto-limitaram em obediência ao texto constitucional, em prol da racionalidade do processo legislativo e da razoabilidade administrativa, atentem contra as regras por eles próprios instituídas.

Para que seja admitido e para que tramite normalmente no Senado Federal, o projeto de lei deve vir acompanhado de comprovação

idônea da realização de consultas e/ou audiências públicas a amplos setores da população, conforme estabelecido nos arts. 2º e 4º da Lei nº 12.345, de 2010.

Assim, projeto de lei de Senador ou Senadora que proponha a instituição de data comemorativa, sem que tenha demonstrado o adimplemento dos requisitos postos na Lei nº 12.345, de 2010, não deverá ser sequer admitido a tramitar. Admitida, por hipótese, a tramitação, o projeto de lei deverá ser rejeitado.

As normas da Lei nº 12.345, de 2010, referem-se ao devido processo legislativo. Para sua aplicação, contudo, é necessário verificar que ela carreia normas de naturezas distintas. Em seu artigo 1º, a Lei define o critério norteador da instituição das datas comemorativas (a alta significação para os diferentes segmentos), de índole material. Os demais dispositivos, porém, veiculam regras de caráter tipicamente processual (a realização de consultas e audiências públicas, inclusive como requisito à apresentação de projeto de lei).

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, antiga Lei de Introdução ao Código Civil), dispõe, em seu art. 6º, que *a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada*. Esclarece o § 1º do dispositivo que *reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou*.

Portanto, desde a publicação da Lei nº 12.345, de 2010, o Congresso Nacional, por meio de suas Casas e órgãos fracionários, deve considerar, em suas deliberações, o critério de alta significação para os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira quando da instituição de datas comemorativas.

Dessa forma, os projetos de lei que olvidem o disposto no art. 1º da Lei nº 12.345, de 2010, ainda pendentes de deliberação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, comissão permanente que tem a competência regimental para tratar da matéria, *ex vi* do art. 102, inciso II, do RISF, poderão ser rejeitados por injuridicidade.

Quanto ao aspecto processual, é preciso reconhecer que até a publicação da Lei nº 12.345, de 2010, não havia exigência legal de realização de audiência pública prévia (arts. 2º e 4º) para apresentação de projeto de lei. Por isso, os projetos em tramitação até essa data devem ser reputados válidos, uma vez que sua apresentação consolidou-se como ato jurídico perfeito, consumado na forma da lei então vigente.

Nesse último caso, caberá à Comissão de Educação, Cultura e Esporte o juízo sobre o atendimento do art. 1º da Lei nº 12.345, de 2010. Para formar sua convicção, nada obsta que a Comissão decida pela realização das consultas e audiências públicas de que tratam os arts. 2º e 3º da Lei, ainda mais porque tal procedimento também encontra previsão no art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal.

Pelo raciocínio antes desenvolvido, caso sejam instituídas datas comemorativas por decreto presidencial, entendo que o Congresso Nacional deverá propor decreto legislativo que suste o ato normativo, já que invasivo de matéria reservada à lei em sentido formal e material, a contar da publicação da Lei nº 12.345, de 2010.

Em conclusão, sintetizando os argumentos alinhavados anteriormente, e respondendo objetivamente aos quesitos formulados neste parecer, conclui-se que:

- a) a Lei nº 12.345, de 2010, é constitucional e seus critérios e procedimentos devem balizar a aprovação dos projetos de lei específicos que instituem datas comemorativas;
- b) a partir da data da publicação da Lei nº 12.345, de 2010, deve ser rejeitado o projeto de lei que institua data comemorativa sem que tenha atendido o critério norteador e percorrido o *iter* estabelecido nessa Lei, por incompatibilidade com o ordenamento jurídico nacional;
- c) não há falar em revogação da Lei nº 12.345, de 2010, no caso improvável de aprovação pelo Congresso Nacional e sanção pelo Presidente da República de lei que institua data comemorativa específica ao arrepio das balizas estabelecidas naquela Lei, já que os âmbitos de abrangência das normas são distintos;

d) não é possível, após a publicação da Lei nº 12.345, de 2010, a instituição de data comemorativa por decreto presidencial.

III – VOTO

Pelo exposto, em atenção à consulta formulada por intermédio do Requerimento nº 4, de 2011, da Comissão de Educação Cultura e Esporte (CE), voto no sentido de que seja conferido o seguinte tratamento aos projetos de lei que instituem datas comemorativas e que estejam tramitando no Senado Federal:

- a) os projetos de lei apresentados antes ou depois da publicação da Lei nº 12.345, de 2010, em 10/12/2010, ainda pendentes de apreciação pela CE ou pelo Plenário, e que descumpram o critério de alta significação estabelecido no art. 1º da referida Lei deverão ser rejeitados por injuridicidade;
- b) os projetos de lei que instituem datas comemorativas apresentados desde a publicação da Lei nº 12.345, de 2010, devem atender aos requisitos procedimentais nela estabelecidos (arts. 2º a 4º) para que tramitem regularmente;
- c) caso, por alguma circunstância, seja admitida a tramitação de projeto de lei apresentado após a publicação da Lei nº 12.345, de 2010, sem que estejam atendidos os requisitos nela estabelecidos, deverá ser ele rejeitado quando de sua deliberação pela CE, ou eventualmente pelo Plenário;
- d) os projetos de lei cuja tramitação se iniciou, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, antes da publicação da Lei nº 12.345, de 2010, devem ser considerados válidos, pois foram apresentados na forma da legislação então vigente, e submetidos à apreciação da Comissão Educação, Cultura e Esporte, atendido o critério previsto no art. 1º da Lei (conforme o item “a”, acima);
- e) no caso dos projetos descritos no item “d”, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte, se assim entender necessário para formação de seu juízo, poderá realizar as consultas e

audiências públicas de que tratam os arts. 2º e 3º da Lei nº 12.345, de 2010, com fundamento também no art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal.

Proponho que todos os projetos de lei encaminhados em anexo ao Requerimento da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, que ora se analisa, lhe sejam restituídos, juntamente com o presente Parecer.

Proponho, ainda, seja encaminhada cópia do Parecer adotado pela CCJ à Mesa para que dê ciência a todos os Senhores Senadores e Senhoras Senadoras.

Sala da Comissão, 18 de maio de 2011

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Presidente

Senador DEMÓSTENES TORRES, Relator