

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CONSULTA N.º 19, DE 2011

Consulta a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre a aplicação da Lei nº 12.345, de 09 de dezembro de 2010.

Autora: PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Relator: Deputado FÁBIO TRAD

I – RELATÓRIO

Trata-se de **Consulta** encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pelo Presidente da Casa, nos termos do art. 32, inciso IV, alínea c do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em virtude de requerimento da nobre Deputada Sandra Rosado, formulada nos seguintes termos, *in verbis*:

a) *Qual é o alcance da aplicação da Lei 12.345/10? Incide apenas nos projetos de lei apresentados após a sua publicação ou também deve ser aplicada aos projetos de lei apresentados antes da sua publicação?*

b) *Com relação às proposições já em tramitação antes da publicação da mencionada Lei, pode a Comissão de Educação e Cultura, com o fim de averiguar o critério de alta significação imposto pela Lei 12.345/10, condicionar o exame de seu mérito à realização de audiência pública, nos termos dos artigos 2º e 3º daquele diploma legal?*

c) *No tocante aos projetos apresentados após 9 de dezembro de 2010, a Presidência deve devolver ao autor, com base no art. 137, § 1º, I, do Regimento Interno (não estiver devidamente formalizada e em termos), proposição que pretenda instituir data comemorativa e que não comprove a alta significação, nos termos da Lei 12.345/10?*

d) *A ausência de comprovação de critério de alta significação é questão de juridicidade?*

e) *É possível sanar esse vício em algum momento posterior da tramitação da proposição?*

f) *Caso o Executivo institua data comemorativa por decreto presidencial, poderá o Congresso Nacional propor decreto legislativo que suste o ato normativo, por considera-lo contra a Lei 12.345/10?*

g) *Qual o alcance do termo de data comemorativa que refere a Lei 12.345/10?"*

Requeru, ainda, a ilustre Parlamentar, autora do projeto de lei que deu origem à norma objeto da presente **Consulta**, seja encaminhada cópia do parecer adotado por esta Comissão à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, para que seja dada ciência dele aos Deputados, ao Presidente do Senado Federal e à Presidente da República Federativa do Brasil.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, inciso IV, alínea c do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é do âmbito temático desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania qualquer *“assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto”* no Regimento Interno.

A Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, teve origem no Projeto de Lei n. 6.244/2005, de autoria da nobre Deputada Sandra Rosado, que pretendia *“evitar a profusão de datas comemorativas no País, muitas delas sem qualquer relevância e ligação com os anseios e demandas dos segmentos sociais interessados”* mediante a instituição de critério de *“alta significação”*.

O parecer da Comissão de Educação e Cultura ofereceu emendas ao projeto original, para (a) exigir que as consultas e audiências públicas sejam documentadas (com *“manifestações de entidades, consultas traduzidas em abaixo assinados e/ou em atas de atividades públicas amplamente convocadas para tal”*), e (b) deixar de atribuir ao Poder Executivo (e preservar para o parlamentar) a prerrogativa de instituir tais datas, mediante projeto de lei.

O parecer desta Comissão foi pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto, na forma das emendas apresentadas pela Comissão de Educação e Cultura, por sua vez, também constitucionais, jurídicas e de boa técnica legislativa.

O Senado Federal – como Casa Revisora – não fez modificações na matéria, cujo autógrafo foi sancionado, sendo a lei publicada no dia 10 de dezembro de 2010.

Passamos a sugerir nossa **RESPOSTA À CONSULTA**, sujeita ao crivo deste qualificado Colegiado:

1. Qual é o alcance da aplicação da Lei 12.345/10? Incide apenas nos projetos de lei apresentados após a sua publicação ou também deve ser aplicada aos projetos de lei apresentados antes da sua publicação?

Essa é uma questão sobre a qual a própria lei poderia ter disposto e não o fez.

Embora, em princípio, as leis processuais se apliquem, desde logo, aos processos pendentes (CPC, art. 1211), esta Comissão decidiu, em 17 de agosto de 2011, ao apreciar o parecer ao Projeto de Lei nº 7.392, de 2010, que os ditames da lei não incidiriam a projeto apresentado à Casa antes da entrada em vigor da nova legislação.

A fim de manter coerência com o que já foi decidido, respondemos: a Lei nº 12.345/10, que contém cláusula de vigência imediata, incide apenas nos projetos de lei apresentados após a sua publicação.

2. Com relação às proposições já em tramitação antes da publicação da mencionada Lei, pode a Comissão de Educação e Cultura, com o fim de averiguar o critério de alta significação imposto pela Lei 12.345/10, condicionar o exame de seu mérito à realização de audiência pública, nos termos dos artigos 2º e 3º daquele diploma legal?

Depende do que se entender, relativamente à questão anterior.

Se for entendido que a lei em questão trata de norma processual e, assim, que ela se aplica aos processos pendentes, a Comissão de Educação e Cultura pode, sim, condicionar o exame do seu mérito à realização de audiências públicas e/ou consultas, nos termos da lei.

Se, no entanto, o entendimento for o que sugerimos na questão anterior, tal condicionamento é ilegítimo, não devendo subsistir.

3. No tocante aos projetos apresentados após 9 de dezembro de 2010, a Presidência deve devolver ao autor, com base no art. 137, § 1º, I, do Regimento Interno (não estiver devidamente formalizada e em termos), proposição que pretenda instituir data comemorativa e que não comprove a alta significação, nos termos da Lei 12.345/10?

A própria constitucionalidade (formal) da Lei nº 12.345/10 tem sido questionada, eis que o art. 59, parágrafo único da Constituição Federal determina que “**lei complementar** *disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis*”. (grifo nosso)

Uma vez, no entanto, que a legislação foi aprovada no Congresso Nacional, sancionada pela Presidente da República e sobre ela ainda não há manifestação jurisprudencial, ela tem a presunção de constitucionalidade e, efetivamente, exige a comprovação da alta significação, nos termos em que especifica.

Entendemos, no entanto, que a inexistência de comprovação não corresponde à previsão regimental de devolução ao autor de proposição que “*não estiver devidamente formalizada e em termos*” (RICD, art. 137, § 1º, I).

A Presidência da Casa já se manifestou sobre o que vem a ser defeito de formalização, na decisão sobre o Requerimento nº 337/2011, cujo

excerto diz: *“Frise-se que, por defeito de formalização do projeto de lei, deve-se entender o vício do texto que inviabilize a tramitação da proposição, por exemplo, falta de ementa ou de divisão do texto em artigos numerados, equívoco na indicação da espécie legislativa, incorreção do preâmbulo, disposições ininteligíveis, enfim, questões meramente formais e não de conteúdo”*.

Dessa maneira, a ausência de documentação relativa à prévia consulta ou à audiência pública que comprove a alta significação da data comemorativa, não é questão relativa à formalidade, mas matéria afeta à juridicidade, a ser apreciada nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

4. A ausência de comprovação de critério de alta significação é questão de juridicidade?

De acordo com o que expusemos acima, a falta de comprovação da aplicação do critério de alta significação é, sim, questão de juridicidade, ou seja, de legalidade, de conformação com o direito e o ordenamento jurídico.

Ela deve ser, pois, apontada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; porém, não se pode negar às Comissões de mérito o direito de apontar a falta, eis que não se pode pretender a aprovação de algo que não obedece a requisitos legais.

5. É possível sanar esse vício em algum momento posterior da tramitação da proposição?

Entendemos que a lei não se aplica aos projetos apresentados antes da sua vigência e, por isso, não vemos motivo para oportunizar o saneamento, que somente acarretaria diligências desnecessárias no trâmite da proposição.

Se não houver comprovação prévia da aplicação do critério, podem ser realizadas as audiências públicas e/ou consultas e, em seguida, apresentar novo projeto, que não terá qualquer restrição de admissibilidade tendo em vista ter sido recusado por motivo “formal”.

Se, no entanto, prevalecer o entendimento de que a lei se aplica aos projetos apresentados antes de sua publicação, pensamos que deve

ser suspensa a tramitação e estabelecido prazo para a comprovação legalmente exigida.

6. Caso o Executivo institua data comemorativa por decreto presidencial, poderá o Congresso Nacional propor decreto legislativo que suste o ato normativo, por considerá-lo contra a Lei 12.345/10?

Historicamente, o Poder Executivo sempre estabeleceu datas comemorativas por decreto. A data 1º de maio, Dia Mundial do Trabalho, é comemorada no Brasil desde 1895 e virou feriado nacional em setembro de 1924 por decreto do presidente Artur Bernardes. Bem mais recentemente, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva instituiu, por decreto de 13 de janeiro de 2009, o dia 5 de março como o Dia Nacional da Música Clássica.

De outra sorte, é da competência exclusiva do Congresso Nacional “*sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*” (CF, art. 49, V) e cabe às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, “*propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo*” (RICD, art. 24, XII).

Desta forma, o decreto legislativo, *destinado “a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República”* (RICD, art. 109), somente é cabível para propor a sustação de atos normativos **que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa**, não podendo ser proposto para sustar decreto que institua data comemorativa.

7. Qual o alcance do termo “data comemorativa” a que se refere a Lei 12.345/10?

Interpretar a lei é atribuir-lhe significado, determinar o seu sentido e alcance, a fim de se entender a sua correta aplicação ao caso concreto.

Há diversas formas (ou métodos) de interpretação da lei, entre as quais a *literal* (pelas palavras da lei), a *gramatical* (análise filológica do texto), a *lógica* (reconstruindo a *ratio legis*), a *sistemática* (analisa o Direito na sua totalidade), a *histórica* (verifica a relação da lei com o momento da sua edição) e a *teleológica* (procura saber o fim social da lei, sendo incentivada pelo art. 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

Em uma interpretação *lógica e teleológica*, entendemos que a expressão “data comemorativa” não pode ser empregada em sentido restritivo, afinal de que vale ser exigida lei que comprove critérios de alta significação para instituir o dia de XX, se é possível instituir a semana, o mês ou o ano de YY sem obedecer aos mesmos?

Dessa forma, entendemos que o termo “data comemorativa” abrange “dia”, “semana” “quinzena”, “mês”, “ano”, ou qualquer outro período de tempo escolhido para a realização de homenagem.

É como voto.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado FÁBIO TRAD
Relator