

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 412, DE 2007

Institui o *Dia Nacional de reflexão do “Cantando as Diferenças”*.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado MOREIRA MENDES

#### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do Senador Paulo Paim, chega a esta Casa Legislativa, em revisão, conforme dispõe o art. 65 da Constituição Federal. A referida proposição tem como objetivo instituir o Dia Nacional de reflexão do “Cantando as Diferenças”, que será celebrado no dia 10 de agosto.

Trata-se do reconhecimento do programa “Cantando as Diferenças”, implantado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, visando promover a inclusão social, por meio da conscientização, aceitação e valorização das diferenças de gênero, raça, idade, opção sexual e condição física.

A justificativa do autor da proposição ressalta que “para alcançar este objetivo o programa propõe o trabalho conjunto da sociedade e do

governo no âmbito municipal, abrangendo aspectos como educação, esportes, lazer, produção cultural e artística, para os grupos tradicionalmente discriminados por suas 'diferenças' físicas, mentais, raciais, de idade e de gênero.”

Esclarece que o projeto foi implementado com sucesso em diversos municípios gaúchos, e por isso acredita que deve ser implementado em outros municípios do Brasil, razão pela qual apresenta a presente proposição.

Assevera o Senador Paulo Paim que a data escolhida homenageia Florestan Fernandes (já que 10 de agosto é o dia de sua morte), grande guerreiro na luta contra a desigualdade e edificador de uma revolução sociológica em nosso País.

A matéria é de competência conclusiva das comissões (RI, art. 24, II) e tramita em regime de prioridade (RI, art. 151, II, a). Foi distribuída, inicialmente, à Comissão de Educação e Cultura, que, no mérito, a aprovou, unanimemente, com emenda, propondo a troca da celebração para 22 de julho, data do nascimento de Florestan Fernandes.

Decorrido o prazo regimental de cinco sessões neste Órgão Técnico, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

De acordo com o Regimento Interno (art. 32, IV, a e art. 54), cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 412, de 2007.

O projeto trata de matéria cuja competência legislativa é concorrentemente da União (CF, art. 24, IX), cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor, com a posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48). A iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de assunto cuja iniciativa esteja reservada a outro Poder (CF, art. 61).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 32 que trata dos campos temáticos ou áreas de atividades das Comissões Permanentes, atribui à Comissão de Educação e Cultura a análise, no mérito, de datas comemorativas e homenagens cívicas (art. 32, IX, f) e à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, a análise dos aspectos constitucionais, jurídicos e de técnica legislativa (art. 32, IV, a; no caso do PL 81/07, c/c 54).

As ponderações que seguem têm o propósito de incitar a reflexão sobre o significado da atividade legiferante.

Inúmeras são as datas comemorativas existentes hoje no país, nas esferas federal, estadual e municipal. Dos 365 dias do ano, mais de 250 são destinados a datas comemorativas. E encontram-se em tramitação nesta Casa cerca de 200 projetos dessa natureza.

Peço a atenção dos colegas parlamentares para o fato de que, nesta oportunidade, *diferentemente de outros projetos de instituição de datas comemorativas*, examina-se Projeto de lei dedicado a prestar homenagem a um ***programa implementado por Governo Estadual***. O objetivo do referido programa é digno de mérito, mas peço que os colegas observem que é precisamente a inclusão social que não está a ser homenageada aqui, mas sim um programa governamental.

Parece-nos a prova de dúvida que as datas nacionais não devem servir à promoção de um ou outro governo específico e, no caso, a data comemorativa leva o nome de um projeto específico – ***Dia Nacional de Reflexão do*** (*programa do governo do Rio Grande do Sul*) ***Cantando as Diferenças*** -, nitidamente vinculado à gestão do governo estadual.

Preocupa-nos o fato de que a aprovação deste Projeto de lei possa incentivar uma nova série de proposições legislativas que pretendam homenagear programas de governo. Estaríamos endossando a apresentação de projetos de lei instituindo o Dia Nacional do Fome Zero, o Dia Nacional do Plano Real, o Dia Nacional do Bolsa-Família, e outros tantos, de diversos matizes partidários, elevando programas de governo à categoria de datas nacionais.

É inegável que a **homenagem** ao Programa Cantando as Diferenças **não se dissocia da gestão governamental responsável por sua implementação**. Trata-se aqui de **incensar iniciativa administrativa governamental estadual**, dando-lhe **publicidade, notoriedade nacional e status político diferenciado**, além de credenciá-lo, em todos seus termos, de forma absoluta, reconhecendo-lhe repercussão e impacto nacional ou atribuindo-lhe qualificações acima de outros programas de semelhante objetivo implementados por outros entes federativos.

Quanto à **publicidade da atuação do Poder Público** – e, a *toda evidência, a criação de uma data nacional homenageando um programa de governo em especial resulta em publicidade positiva para a gestão que o implementou* -, cabe a observação de Alexandre de Moraes acerca da norma constitucional proibitiva cujo sentido vai além da preocupação em apenas evitar gastos públicos com promoção pessoal, mas também resguardar a moralidade administrativa:

*Por ausência de previsão constitucional anterior, que regulamentasse a publicidade da atuação do Poder Público, tornou-se generalizada a prática de grandiosas e complexas promoções pessoais de autoridades componentes da autoridade pública, (...). Tais hipóteses, atualmente, estão expressamente vedadas pela Constituição Federal que determina que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo e de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem*

*promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (CF, art. 37, parag. 1º).<sup>1</sup>*

Trata-se, no caso, de adotar uma via indireta, intermediada pelo Parlamento, para divulgar um programa identificado com uma determinada gestão governamental, qual seja, a aprovação de um Projeto de lei que o reconhece como data comemorativa nacional.

Qual a finalidade de interesse público a ser atendida com a instituição de Datas Nacionais?

As datas nacionais devem representar valores inscritos na sociedade ou o reconhecimento de atividades ou eventos de singular importância. A eleição de datas comemorativas exerce **papel simbólico fundamental na construção da identidade nacional**, declaram **valores** de nossa sociedade, prestam o justo reconhecimento a eventos marcantes de nossa **história**, e podem servir de catalisadores para a **interação social**, pautando a construção da nação que desejamos ser.

Nesse sentido, a **inclusão social** e a construção de uma **sociedade pluralista** e que respeita as diferenças são valores e objetivos da nação brasileira. A homenagem a um programa de governo, não.

O Projeto em tela fere o **princípio de impessoalidade** dos atos do Poder Público pois pretende homenagear e **prestigiar um programa de gestão governamental específico**. As datas comemorativas não devem servir para incensar governos e seus programas.

É elucidativo o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello acerca da teoria do **desvio de poder**, que alcança a **atividade legislativa**:

*Ocorre desvio de poder, e, portanto invalidade, quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia a natureza do ato utilizado. (...)*

---

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Ed. Atlas, 2007, p. 342-345.

O desvio de poder não é mácula jurídica dos atos administrativos. Pode se apresentar, igualmente, por ocasião do **exercício de atividade legislativa** ou jurisdicional. Ou seja: **leis** e decisões judiciais são igualmente suscetíveis de incorrer no aludido vício, porquanto **umas e outras são, também, emanações das competências públicas, as quais impõem fidelidade às finalidades que as presidem**. Assim, se o legislador ou o juiz delas fizerem **uso impróprio**, a dizer, divorciado do sentido e direcionamento que lhes concernem, **haverão traído as competências que os habilitavam** e os atos que produzirem resultaram enodados pela indelével jaça do desvio de poder. (...) <sup>2</sup> (grifamos)

De acordo com Hely Lopes Meirelles,

O **princípio da impessoalidade**, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico **princípio da finalidade**, o qual impõe ao administrador público que só pratique ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. <sup>3</sup> (grifamos)

É imperioso reconhecer que as proposições legislativas não devem servir para promoção de determinado programa de gestão governamental, como é o caso do "Projeto Cantando as Diferenças", implementado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Não cabe ao Congresso Nacional premiar ou atuar como instância de *certificação de mérito* de programas governamentais por meio da aprovação de Projeto de lei que lhes confere a categoria de Data Nacional.

Dessa forma, no que concerne à constitucionalidade, impõe-se reconhecer a obediência aos requisitos constitucionais formais, todavia, verifica-se que a proposição afronta materialmente a Constituição Federal, por

---

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 288-289.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 82 e ss.

afronta aos princípios da impessoalidade e da publicidade (art. 37, *caput*, e parág. 1o. da CF).

No que se refere à técnica legislativa, nenhum reparo há a ser feito, já que a proposição encontra-se em acordo com as disposições da Lei Complementar nº 95/98, alterada pela Lei Complementar nº 107/01, que dispõem sobre as normas de elaboração das leis.

Isto posto, nosso voto é no sentido da inconstitucionalidade, injuridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 412, de 2007.

Sala da Comissão, em            de            de 2007.

**Deputado MOREIRA MENDES**  
**Relator**