



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.317, de 2021, dos Senadores Humberto Costa, Paulo Paim e Rogério Carvalho, que *institui o Memorial em Homenagem às Vítimas Brasileiras da Covid-19.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação e Cultura (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 2.317, de 2021, dos Senadores Humberto Costa, Paulo Paim e Rogério Carvalho, que *institui o Memorial em Homenagem às Vítimas Brasileiras da Covid-19.*

O projeto autoriza o Poder Executivo a instituir e construir o Memorial em Homenagem às Vítimas Brasileiras da Covid-19, descrevendo os requisitos para que brasileiros mortos durante a pandemia sejam homenageados, os objetivos do memorial, a responsabilidade por sua administração e as fontes de custeio.

Na justificação, os autores relembram o severo impacto da pandemia de covid-19 no Brasil, que levou a um número significativo de mortes e colocou em tensão o sistema de saúde do País. O projeto, segundo os autores, visa garantir que as lutas e perdas enfrentadas pelos brasileiros e profissionais de saúde durante a pandemia sejam lembradas e não vistas meramente como estatísticas.

A proposição foi distribuída para análise exclusiva e terminativa da CE e não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso II do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar sobre proposições que versem acerca de homenagens cívicas, caso do projeto em análise.

Além disso, por ser a única comissão a manifestar-se sobre o tema, compete-lhe, ainda, a análise dos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

No mérito, nada há que desabone o projeto. De fato, a proposição reflete uma iniciativa de profunda empatia e reconhecimento às incontáveis vidas impactadas pela pandemia, não apenas honrando a memória daqueles que perdemos, mas também servindo como um marco de gratidão e reconhecimento aos esforços dos profissionais de saúde que estiveram na linha de frente, muitas vezes sob risco pessoal, para combater essa crise sanitária sem precedentes. Assim, instituir esse memorial transcende a mera homenagem, representando um ato de preservação histórica, educacional e cultural, assegurando, ainda, que as gerações futuras compreendam a magnitude do sacrifício coletivo enfrentado e a importância da solidariedade e do trabalho conjunto em tempos de adversidade.

Todavia, apesar de seu inegável mérito, a proposição padece de vício insanável de inconstitucionalidade. Veja-se que, já em seu art. 1º, o projeto traz uma **autorização** para que o Poder Executivo institua e construa o referido Memorial em Homenagem às Vítimas Brasileiras da Covid-19. Os demais artigos definem detalhes do memorial a ser instituído e estabelecem obrigação a órgãos do Poder Executivo, como é o caso do art. 5º.

Sobre o tema, importa ressaltar que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) já adota entendimento pela inconstitucionalidade de proposições de caráter **meramente autorizativo**. O Parecer da CCJ nº 903, de 2015, exarado em atendimento a consulta formulada por esta Comissão, por intermédio do Requerimento-CE nº 69, de 2015, apresentou as seguintes conclusões:

- 1) devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder;

2) devem, também, ser declarados **inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder;**

[...]

O Supremo Tribunal Federal (STF) também tem adotado, reiteradamente, entendimento pela **inconstitucionalidade de leis meramente autorizativas**. Diversos julgados da Corte Suprema são citados, no referido parecer da CCJ, como embasamento para a decisão do Colegiado.

A seu turno, a Câmara dos Deputados, por intermédio de sua Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), ao tratar de projetos autorizativos, tem adotado a decisão de negar admissibilidade às proposições violadoras do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que relaciona as matérias cuja iniciativa é privativa do Presidente da República.

Fundamenta tal decisão:

... a constatação de que tal sorte de proposições, em número significativo, a pretexto de “autorizar” outro poder a implementar determinada medida ou providência, acaba, na verdade, por invadir seara legislativa reservada à competência privativa de outros órgãos.

Finaliza a fundamentação a afirmativa de que tal diretriz, doravante adotada pela Comissão no sentido de rejeitar proposições desse tipo, expressa o objetivo de conferir aos trabalhos maior economia processual, contribuindo, enfim, para a implementação efetiva de uma política legislativa mais producente.

É importante frisar, ademais, que projeto de lei autorizativa aprovado pelo Congresso Nacional não terá removido o seu vício formal de iniciativa com a eventual sanção do Presidente da República.

Assim, a doutrina e a jurisprudência atual convergem no sentido de expungir do mundo jurídico, por estarem eivados do vício de **inconstitucionalidade formal**, os chamados **projetos autorizativos** que tratam de matéria de administração pública cuja iniciativa de lei é constitucionalmente atribuída ao Presidente da República.

Em tais casos, é notória a inocuidade desses projetos, destituídos de imperatividade. Nem mesmo a sanção do Chefe do Executivo removerá o

seu vício original, devendo ser, desde logo, excluídos do processo legislativo para preservar a independência e a harmonia dos Poderes, que constituem o princípio basilar da República Federativa do Brasil, sobretudo com o advento da Carta de 1988, que consolidou entre nós o Estado democrático de direito.

Por fim, ressaltamos que a ideia de se criar um memorial em homenagem às vítimas da covid-19 ganhou força durante os trabalhos da CPI da Pandemia. Todavia, ciente das impropriedades de determinar ou autorizar o Poder Executivo a erigir tal monumento, o colegiado apresentou o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 46, de 2021, que *cria o Memorial em Homenagem às Vítimas da Covid-19 no Brasil*. O PRS foi aprovado e deu origem à Resolução nº 26, de 2021, criando, enfim, o referido memorial, mas nas dependências do próprio Senado.

O memorial, inclusive, já foi inaugurado, localizando-se na parte superior do Auditório Petrônio Portela.

Dessa forma, entendemos que o Senado Federal já atuou, dentro dos limites constitucionais que balizam suas ações, para a criação do Memorial em Homenagem às Vítimas da Covid-19 no Brasil.

III – VOTO

Ante o exposto, apesar de seu incontestável mérito, o voto é pelo **arquivamento** do Projeto de Lei nº 2.317, de 2021.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora