



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 125, DE 2024

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, sobre o Projeto de Lei nº 2317, de 2021, do Senador Humberto Costa, que Institui o Memorial em Homenagem às Vítimas Brasileiras da Covid-19.

PRESIDENTE: Senador Flávio Arns

RELATOR: Senadora Teresa Leitão

29 de outubro de 2024





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 (RISF), 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 ineficácia 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 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.

De todo modo, em prestígio ao mérito do projeto, propomos o encaminhamento de indicação Poder Executivo, nos termos dos arts. 133, inciso V, alínea “e”, e 227-A, inciso II, do RISF, sugerindo que se construa o referido Memorial em Homenagem às Vítimas Brasileiras da Covid-19.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **conversão** do Projeto de Lei nº 2.317, de 2021, **em indicação ao Poder Executivo**, na forma a seguir.

INDICAÇÃO Nº , DE 2024

Sugere ao Poder Executivo a instituição e construção do Memorial em Homenagem às Vítimas Brasileiras da Covid-19.

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, com amparo nos arts. 224, inciso I, e 227-A, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, a

instituição e construção do Memorial em Homenagem às Vítimas Brasileiras da Covid-19, nos termos propostos pelo Projeto de Lei nº 2.317, de 2021.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senadora **TERESA LEITÃO**, Relatora



Relatório de Registro de Presença

62ª, Extraordinária

Comissão de Educação e Cultura

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)		
TITULARES		SUPLENTES
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	1. IVETE DA SILVEIRA
RODRIGO CUNHA	PRESENTE	2. MARCIO BITTAR
EFRAIM FILHO		3. SORAYA THRONICKE
MARCELO CASTRO	PRESENTE	4. ALESSANDRO VIEIRA
VENEZIANO VITAL DO RÉGO		5. LEILA BARROS
CONFÚCIO MOURA	PRESENTE	6. PLÍNIO VALÉRIO
CARLOS VIANA		7. ALAN RICK
STYVENSON VALENTIM	PRESENTE	8. ZEQUINHA MARINHO
CID GOMES		9. VAGO
IZALCI LUCAS	PRESENTE	10. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)		
TITULARES		SUPLENTES
JUSSARA LIMA		1. IRAJÁ
ZENAIDE MAIA	PRESENTE	2. LUCAS BARRETO
NELSINHO TRAD		3. VAGO
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	4. DANIELLA RIBEIRO
RANDOLFE RODRIGUES		5. SÉRGIO PETECÃO
AUGUSTA BRITO		6. FABIANO CONTARATO
PAULO PAIM	PRESENTE	7. JAQUES WAGNER
TERESA LEITÃO	PRESENTE	8. HUMBERTO COSTA
FLÁVIO ARNS	PRESENTE	9. VAGO

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)		
TITULARES		SUPLENTES
WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE	1. EDUARDO GOMES
CARLOS PORTINHO		2. BETO MARTINS
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	3. ROGERIO MARINHO
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE	4. WILDER MORAIS
JAIME BAGATTOLI		5. MARCOS ROGÉRIO

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)		
TITULARES		SUPLENTES
ROMÁRIO		1. ESPERIDIÃO AMIN
LAÉRCIO OLIVEIRA		2. DR. HIRAN
DAMARES ALVES	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO

Não Membros Presentes

ANGELO CORONEL

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 2317/2021)

EM REUNIÃO REALIZADA EM 29/10/2024, A COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CE, PELA CONVERSÃO DO PROJETO EM INDICAÇÃO AO PODER EXECUTIVO.

29 de outubro de 2024

Senador Flávio Arns

Presidente da Comissão de Educação e Cultura