

Araújo: A adequabilidade regimental das ECs virtuais

"Desperate times call for desperate measures"

A frase acima, atribuída ao Grego Hipócrates, frequentemente considerado como "pai da medicina, há mais de dois mil anos, parece refletir, em grande medida, o cenário completamente excepcional, ao menos na história recente, que estamos passando no enfrentamento da pandemia, e, neste sentido, parece inquestionável que, em momentos excepcionais, a tomada de providências igualmente excepcionais [1] normativa, se mostra imperativo.



Naturalmente, esta discussão não se encontra adstrita apenas

ao Brasil, havendo inúmeros países que lançaram mão de soluções jurídicas para o combate à Covid-19, como a Espanha, com a decretação do *estado de alarma* [2]; Portugal [3] [4] e Itália [5], com o estado de emergência; a França, com o estado de urgência sanitária [6]; a Alemanha [7]; o Reino Unido, com as regulações de proteção sanitária [8]; e os Estados Unidos, com a emergência de saúde pública [9].

No Brasil, da mesma forma, há um sistema normativo muito claro do enfrentamento à Covid-19, que se desdobra na criação de numerosos atos e de novos institutos, como o estado de calamidade pública e o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações.

O regime normativo do estado de calamidade pública [10] decorre do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março, que, a despeito da nomenclatura, limita-se a questões meramente fiscais e econômicas, ao dispensar, exclusivamente para os fins do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a necessidade do atingimento de determinados resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias [11] [12].

O tema do estado de calamidade pública, por sua vez, possui direta relação com o denominado Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações, instituído pela Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio (EC 106), na medida em que, a cláusula prevista no artigo 11 da EC 106, trata da revogação automática da emenda exatamente na data do encerramento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, o que gera uma relação clara de simbiose entre o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações — adotado pela Emenda Constitucional nº 106/2020 — e o estado de calamidade pública — instituído pelo Decreto Legislativo nº 6/2020.



Ademais, para o que aqui nos interessa, cabe destacar que a EC 106/2020, possui alguns pontos extremamente relevantes, como o fato de ser uma emenda constitucional totalmente aprovada em sessão virtual, uma vez que a tramitação remota da norma no Congresso Nacional, durante a pandemia, se deu dentro dos parâmetros instituídos pela Câmara dos Deputados através da Resolução nº 14, de 17 de março, e do Ato da Mesa Diretiva nº 123, de 20 março, e pelo Senado Federal, pelo Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março, que criaram, mesmo sem alteração regimental, um Sistema de Deliberação Remoto (SDR).

De toda sorte, neste ponto, em relação, particularmente, à Emenda Constitucional nº 106/2020, cabe destacar que tanto o artigo 32, IV, "b" do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) como o artigo 356, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) determinam a obrigatoriedade de manifestação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJC) para admissibilidade de PEC.

O grande ponto é que, em relação à PEC 10/2020, convertida na EC 106/2020, apenas na Câmara dos Deputados — conforme se verifica da Sessão Deliberativa Extraordinária de 1º de abril —, mas não no Senado Federal (RISF) — que foi aprovada por mera manifestação plenária —, foi observada a manifestação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJC), para admissibilidade da PEC 10/2020.

Assim, o Senado Federal, ao se posicionar "*pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequação técnica legislativa da Proposta de Emenda*", por meio do plenário, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, naturalmente, atuou em desconformidade com o artigo 356, *caput*, do RISF.

É bem verdade que, em relação à regimentalidade da EC 106, poderíamos aplicar o mesmo raciocínio utilizado pelo Supremo Tribunal Federal nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 661 e 663, que entendeu aplicável às medidas provisórias um rito abreviado ou *fast track*, permitindo que as medidas provisórias não passassem pelas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, podendo ser diretamente julgadas pelo plenário virtual [13].

Da mesma forma, cabe lembrar que as normas concretizadora do devido processo legislativo, se tratando de normas estruturadoras do processo legislativo, com vistas à ordenação de seus trabalhos, consubstanciam-se em atos *interna corporis*, que seriam, segundo a posição histórica do STF, insindicáveis, o que reforçaria a tese de incognoscibilidade da EC 106/2020 [14].

Por outro lado, a não obediência à regimentalidade no caso da EC 106/2020 é sustentada em diversas posições, inclusive, pela presidente da CCJC do Senado, senadora Simone Tebet, externado a sua crítica à votação remota de PECs, as quais foram reforçadas por ofício da Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU (AUD-TCU), para a qual "*os atos legislativos que autorizaram as sessões remotas não mencionam a possibilidade de deliberação de PEC*" e as propostas que alteram instituições de outro poder, no caso o Executivo, ferem a independência dos poderes.



Esta lógica, inclusive, alinha-se à recente decisão do Tribunal Constitucional da Colômbia, que declarou a inconstitucionalidade do artigo 12 do Decreto Presidencial 491, de 28 de março de 2020, que permitia que outros ramos do poder público, incluindo o Congresso, exercessem virtualmente suas competências durante a pandemia [15].

Desta feita, apesar da importância da EC 106/2020, ao criar um Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para o combate ao coronavírus, a discussão sobre o eventual vício regimental e seus desdobramentos ainda se encontram, em grande medida, em aberto, o que demandaria um posicionamento claro sobre o tema, na busca de segurança jurídica e estabilidade institucional, tão necessários no cenário completamente excepcional que estamos passando no enfrentamento da pandemia.

[1] Sobre o tema vide CARL SHMITT. *La dictadura*. Madrid: Alianza, 1985 e GIORGIO AGAMBEN. *Stato di eccezione*. Torino: Bollati Boringhieri, 2004.

[2] O *estado de alarma* tem previsão no artigo 116 (2) da Constituição de 1978, sendo regulamentado pelo artigo 11 da *la Ley Orgánica 4/1981*. Disponível em: <<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

[3] O estado de emergência, espécie do gênero estado de exceção, está previsto no artigo 138º da Constituição de 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

[4] Atualmente, Portugal se encontra em estado de calamidade, a situação mais elevada de risco prevista da Lei de Bases da Proteção Civil, acima da situação de alerta e da situação de contingência. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/537862/details/normal?l=1>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

[5] O Estado de Emergência é previsto na *Legge n. 225 de 1992 sulla protezione civile*. Disponível em: <http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/legge-n-225-del-24-febbraio-1992-istituzione-del-servizio-nazionale-della-protezione-civile>. Acesso em: 25 abr. 2020.

[6] O Estado de Urgência Sanitária na França foi instituído em 24 de março através de Lei nº 2020-290, de 23 de março de 2020. Disponível em: <<https://sante.journaldesfemmes.fr/fiches-maladies/2627081-loi-urgence-sanitaire-etat-france-coronavirus-covid-19-definition-evolution-mesures-duree-date-fin/>>. Acesso em: 26 abr. 2020.



[7] Na Alemanha, a quarentena teve início em 23 de março, com a abertura gradual do país em 20 de abril, tendo havido negociações permanentes entre a Chanceler Federal e os Chefes de Governo dos *Länder*. Disponível em: <<https://www.hertie-school.org/en/debate/detail/content/verfassungsblog-coronavirus-emergency-measures-and-germanys-basic-law/>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

[8] No Reino Unido, o Parlamento aprovou, em 9 de março, as Regulações de Proteção Sanitária de 2020, introduzidas de acordo com a seção 45R do *Public Health (Control of Disease) Act* de 1984. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

[9] Nos EUA, o Secretário de Saúde e Serviços Humanos declarou emergência de saúde pública em 31 de janeiro, de acordo com a seção 319 do Ato do Serviço de Saúde Pública. Em 11 de abril, o Presidente Donald Trump, com fulcro na Lei Nacional de Emergências e na Lei de Seguridade Social, decretou que o surto do Covid-19 nos Estados Unidos constitui uma emergência nacional, começando em 1º de maio. Em 22 de abril, o Presidente Trump, com base na Lei de Imigração e Nacionalidade (seções 212[f] e 215[a]) e no Código dos Estados Unidos (seção 301, título 3), também determinou restrições, limitações e exceções à entrada de imigrantes nos EUA, conforme os requisitos apresentados na sua seção 2. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=80544>. Acesso em: 26 abr. 2020.

[10] O Estado de Calamidade Pública, da mesma forma que o Estado de Saúde Pública Emergencial, gerou manifestação do STF, em particular, na ADI 6.357, ajuizada pelo presidente da República, em que o ministro Alexandre de Moraes, deferiu medida cautelar, para atribuir interpretação conforme a Constituição Federal, para afastar a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da COVID-19. ADI 6.357. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

[11] O Estado de Calamidade Pública também foi decretado por diversos Estados. No Estado do Rio de Janeiro, o Decreto Legislativo nº 05, de 16 de abril de 2020, reconhece, para os fins do disposto no artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, a ocorrência do Estado de Calamidade Pública em municípios do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/wwwalerj.nsf/pages/mapa>>. Acesso em: 26 mai. 2020.

[12] O Estado de Calamidade Pública também foi decretado por diversos Municípios A Cidade do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 47.355, de 08 de abril de 2020, editado com base no artigo 107, XXII, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, decretou Estado de Calamidade Pública no Município do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia causada pelo novo Coronavírus. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/652503/4515>. Acesso em: 26 mai. 2020.



[13] A Constituição da República, todavia, no artigo 62, § 9º, é bastante clara quanto à necessidade de comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/24/stf-decide-sobre-rito-de-votacao-das-mps-durante-pandemia>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

[14] MS 33.558/DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10533911>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

[15] A sentença, de acordo com o Tribunal, só terá efeitos no futuro, portanto não afetará as decisões e ações que o Parlamento adotou até o momento, porque suas ações são presumidamente legais. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-declara-constitucional,-en-general,-el-Decreto-Legislativo-491-de-2020,-con-excepci%C3%B3n-del-Art%C3%ADculo-12,-por-v>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

Date Created

25/07/2020