

CONTROLE PARLAMENTAR EM EPOCA DE PANDEMIA

Patrícia ROSSET*

Com a Pandemia situações surgiram colocando à prova as instituições brasileiras e seu funcionamento. O papel e a responsabilidade que cabe ao Poder Legislativo em tempos vividos nunca foi tão relevante, a democracia representativa está, hoje, sob o holofote da sociedade. As medidas de urgências necessárias para tomadas de decisões sobre políticas públicas de toda ordem e mecanismo econômicos requerem do Poder Legislativo atuação transparente, rápida e eficiente para fazer frente à situação desesperadora de calamidade pública ora enfrentado em nosso país. Nesse cenário, a tarefa do legislador, ao elaborar leis e outros atos normativos, é de extrema responsabilidade, já que o resultado dessa atividade irá gerar ato legislativo de caráter vinculante, que produz consequências no cotidiano social, gerando obrigações e direitos. É dessa forma que o Poder Legislativo se apresenta como um dos pilares da democracia.

A impossibilidade de locomoção dos membros do Congresso Nacional e de toda estrutura do Estado para realização dos trabalhos, obrigou, de forma urgente, a busca de respostas à situação posta, uma nova maneira de atuação do parlamento, ou seja, as sessões remotas. Foi necessária a adoção de regras que possibilitassem a tomada de decisões de forma a concretizar os trabalhos dos representantes das Casas Legislativas. Assim, não só o Congresso Nacional formulou atos normativos visando disciplinar o sistema eletrônico à distância, bem como várias Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, além de toda a administração pública e a sociedade em geral. Para tanto o Congresso Nacional adotou o sistema de sessões remotas elo-

* Doutora em Direito Constitucional, Mestre em Filosofia do Direito e Mestre em Direito do Estado Advogada. Professora. Presidente da Associação dos Assessores Técnicos Legislativos - Procuradores da ALESP- AATLP. Conselheira Consultiva do IBREI, Membro de vários Institutos dentre eles: Instituto Iberoamericano de Direito Parlamentar, Fundadora ABCD, Seção IIDC no Brasil, IADF, IASP, IJI, Comissão da Mulher Advogada, AOB/SP - Seção Pinheiros.

giado no âmbito nacional e internacional, demonstrando uma capacidade tecnológica e eficiente, apesar dos questionamentos e das dificuldades que surgiram. Como toda inovação, tais procedimentos são colocados à prova quanto à sua legitimidade e consequências, uma vez que são mecanismos de excepcionalidade e que, no momento, dá ao Parlamento condições de manter seu funcionamento. Desastre maior seria causado pela pandemia com a estagnação total dos trabalhos nesse período onde sua existência é fundamental para a efetiva concretização dos princípios relativos ao Estado Democrático de Direito, da República, do sistema federativo e, acima de tudo, ao direito fundamental à vida de todos em nosso país.

De pronto, foi elaborada legislação sobre medidas para enfrentamento da emergência. A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019, estabelecendo mecanismos de isolamento e quarentena, e outras medidas a saúde pública em geral. Posteriormente, por meio da Mensagem nº 93 de 18 de março de 2020, o Excelentíssimo Presidente da República, em atenção ao art. 65 da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), solicita ao Congresso Nacional o reconhecimento de estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em decorrência da pandemia da COVID-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde, com consequentes dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, as Casas Legislativas estão desenvolvendo trabalhos sobre os atos normativos de emergência, que envolvem assuntos de toda ordem, cujo devido controle parlamentar se dá em duas frentes principais: na apreciação das variadas propostas em trâmite e na fiscalização do erário público e seus gastos na forma constitucionalmente. Ele tem sido realizado na forma de Sistema de Deliberação Remota, regulamentada no Senado pelo Ato da comissão Diretora nº 7, de 2020 e na Câmara dos Deputados pela Resolução nº 14 de 2020, regulamentada pelos Ato da Mesa nº 123, de 20/3/2020, posteriormente alterado pelo Ato da Mesa nº 126, de 13/04/2020, e pelo Ato da Presidência da Câmara dos Deputados de nº 13/03/2020, que diz respeito as ausências de parlamentares na forma em que especifica.¹

¹ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamardosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>; <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-126-19-dezembro-2013-777757-norma-cd-mesa.html>; <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamardosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>

Em tempos de pandemia, a maior parte das matérias no âmbito das Casas Legislativas tramitará em rito de urgência, em especial as medidas provisórias² sobre as quais recairão nossa reflexão, pois terão um papel central e irão dispor sobre políticas relativas ao erário, sua consecção, responsabilização de agentes, formulações de políticas públicas, dentre outras matérias. Pensar em rito de urgência no procedimento legislativo pressupõe a subtração de requisitos e abreviação de prazos, isto é, do tempo estipulado pelas normas que regem o procedimento legislativo para a participação dos membros que compõem as Casas Legislativas e da própria sociedade, em especial quanto à manifestação desses na análise e averiguação da matéria, deliberação e debates, além de, em alguns casos, produzir efeitos como inversão do processo legislativo e com imposições imediatas de dever no ordenamento jurídico, como é o caso das Medidas Provisórias que possuem força de lei na data da sua publicação.

Fazendo uso da competência constitucional, o Presidente da República, em caso de relevância e urgência, poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, vedada expressamente matérias que a própria Constituição determina (art. 62 e parágrafos). A urgência constitucional prevista no § 6º do artigo 62 da Constituição Federal estabelece que, se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias, contados da sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver transitando, até que se ultime a votação. São requisitos constitucionais para a sua tramitação os seguintes: a votação deverá ser iniciada na Câmara dos Deputados, cabendo à 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 Casa do Congresso Nacional.³ A partir do 46º dia, na Câmara dos Deputados, seguindo a ordem cronológica, o sobrestamento da pauta da Ordem do Dia,

ra.leg.br/legin/int/atopre_sn/2020/atodapresidencia-58167-13-marco-2020-789842-publicacaooriginal-160123-cd-presi.html.

² As Medidas Provisórias sempre foram e sempre serão alvo de questionamentos em nosso ordenamento, desde a sua criação, no que diz respeito ao seu uso demasiado, interferência na agenda do Poder Legislativo, dos requisitos de constitucionalidade atinentes a esta espécie legislativa, seja quanto a forma, prazo, matéria, emendas, vetos, dentro de outras tantas questões que já foram motivo de estudos e jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, motivo pelo qual não iremos discorrer sobre elas, pois tal reflexão originaria um texto próprio.

³ Artigo 62, § 8º e 9º da CF.

e assim por toda a sua tramitação no Congresso Nacional, ou seja, as mais antigas sobrestam as mais recentes, estendendo-se essa prática adotada por ambas as Casas, vedada a inversão de pauta por requerimento de preferência de votação.

O Ato Conjunto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020 dispõe sobre o regime de tramitação no Congresso Nacional durante a pandemia de covid-19, de medidas provisórias editadas, ainda pendentes de parecer da Comissão Mista a que se refere o art. 62, § 9º, da Constituição Federal, aplicando no que não colidir com o disposto as disposições da Resolução nº 1, de 2002-CN,⁴ Regimento Comum do Congresso Nacional. Estabelece que no primeiro dia útil seguinte à publicação, no Diário Oficial da União, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir os respectivos avulsos eletrônicos, e que, serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental (art. 2º e parágrafo único). À Medida Provisória poderão ser oferecidas emendas perante o órgão competente da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, protocolizadas por meio eletrônico simplificado, até o segundo dia útil seguinte à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, sendo a matéria imediatamente encaminhada em meio eletrônico à Câmara dos Deputados após decorrido esse prazo (art. 3º).

Quando em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque deverão ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota em cada Casa. Quanto as emendas já apresentadas durante os prazos ordinários de tramitação das medidas provisórias vigentes na data de edição deste Ato não precisarão ser reapresentadas, pois permanecem válidos todos os atos de instrução do processo legislativo já praticados em relação às medidas provisórias vigentes na data de publicação deste Ato, inclusive designação de relatores e eventuais pareceres já deliberados em comissão mista. (art. 3º §§ 1º, 2º e 3º). A medida provisória será examinada pela Câmara dos Deputados, que deverá concluir os seus trabalhos até o 9º (nono) dia de vigência da Medida Provisória, a contar da sua publicação no Diário Oficial da União, assim, aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 14º (décimo quarto) dia de

⁴ <https://www.congressonacional.leg.br/documents/59501/95383161/Resolu%C3%A7%C3%A3o+1-02+MPV+ocx.pdf/435fc7f4-43e9-4766-ba07-dce1fc680525>.

vigência da medida provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União. Essa tramitação em cada Casa atenderá às regras estabelecidas para esse período, especificamente no que se refere ao funcionamento dos Sistemas de Deliberação Remota de cada Casa. Se houver modificações no Senado Federal, a Câmara dos Deputados deverá apreciá-las no prazo de 2 (dois) dias úteis. (art. 4º, 5º §§ 1º e 2º).

Ao disposto neste Ato não se aplica o art. 142 do Regimento Comum do Congresso Nacional que prevê: os projetos elaborados por Comissão Mista serão encaminhados, alternadamente, ao Senado e à Câmara dos Deputados. 142 (art. 6º). Além disso, o Ato se aplica às medidas provisórias já editadas e em curso de tramitação, observado o disposto no § 3º do art. 3º, e as medidas provisórias pendentes de parecer da Comissão Mista serão encaminhadas com as respectivas emendas para a Câmara dos Deputados, para que o parecer seja proferido em Plenário (art. 7º e parágrafo único). Havendo necessidade de prorrogação formal de medida provisória a que se refere este Ato, nos termos do § 1º do art. 10 da Resolução nº 1, de 2002-CN, caberá à Presidência do Congresso Nacional avaliar sua pertinência (art. 8º). Vale mencionar que ato interno de cada Casa poderá dispor sobre procedimentos adicionais necessários à implementação do disposto neste Ato. (art. 9º).

Duas foram as Ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental apresentadas perante o Supremo Tribunal Federal sobre o devido processo legislativo durante a pandemia e a instituição de sistema de deliberação remota.

A primeira trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 663 – DF,⁵ proposta pelo Presidente da República em face de atos editados pelas Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados – Ato da Comissão Diretora 7/2020 e Projeto de Resolução 11/2020 – que, tratando de medidas relacionadas ao funcionamento parlamentar durante a crise de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19 (Coronavírus), dispensaram o comparecimento de parlamentares em situações de vulnerabilidade, bem como restringiu o acesso às dependências físicas do Parlamento. Aponta como preceitos fundamentais violados o devido processo legislativo, o poder de agenda do Congresso Nacional, a soberania popular e a segurança jurídica – arts. 1º, I, 5º, XXXVI e LIV, e 62, §§ 3º e 6º, todos da Constituição Federal. Para tanto, o Requerente, destaca que “a realidade atual caracterizaria situação de excepcionalidade no funcionamento do Congresso Nacional, a comprometer o regular

⁵ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441439>.

andamento do processo legislativo, em especial o trâmite de Medidas Provisórias”, por tais razões defende que “o prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, para apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional deve ser suspenso durante recesso parlamentar, bem assim, em período de excepcionalidade que, na prática, implique como que um recesso parlamentar, até a retomada das condições para obtenção normal do quórum de deliberação previsto no artigo 47 da Lei Maior (maioria absoluta)” (grifo nosso).

A segunda Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 661 – DF,⁶ foi proposta pelo Diretório Nacional do Partido Progressistas, PP, em face de atos das Mesas Diretores do Senado Federal (Ato da Comissão Diretora 7/2020) e da Câmara dos Deputados (Resolução 14/2020) pelos quais as deliberações de comissões legislativas são suspensas na hipótese de acionamento do Sistema de Deliberação Remota, SDR (art. 2º, caput, da Res. 14/2020) e que a “solução tecnológica como meio de viabilizar a discussão e votação de matérias, a ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores (art. 1º, parágrafo único).viola os preceitos fundamentais do Devido Processo Legislativo e da separação dos Poderes, requerendo, em sede de medida cautelar, a “paralisação contagem regressiva à perda da eficácia das Medidas Provisórias que não versem sobre a pandemia de COVID-19, a contar do dia 17 de março de 2020, quando foram publicadas as normas já citadas das Casas do Congresso Nacional”.

Manifestaram conjuntamente as Casas do Congresso Nacional, mas destacamos a da Câmara dos Deputados sustentando que: “A democracia não pode parar. Não se podem sobrestar as deliberações dos órgãos típicos de representação pluralista da soberania popular para se dar azo à expansão do Poder Executivo... Como se vê, portanto, não há qualquer prejuízo às funções legislativas e democráticas inerentes a esta Casa, inclusive em relação às medidas provisórias, objeto de questionamento nesta ADPF”. Nesse sentido, relata a edição dos atos já referidos na petição inicial: Ato da Comissão Diretora do Senado Federal 7/2020; Instrução Normativa 13/2020, da Secretaria Geral da Mesa; e a Resolução 14/2020, da Câmara dos Deputados, por força dos quais foi instituído o Sistema de Deliberação Remota, com forma de “*resguardar o pleno funcionamento do Processo Legislativo*”, tendo sido as primeiras sessões remotas realizadas em 20 e 25 de março do

⁶ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441902>.

ano corrente, quando aprovado o PLD 88/2020, que reconhece a calamidade pública em razão da pandemia do coronavírus. O que se postula nas ADPFs, na verdade, é um artifício para prorrogar a vigência de medidas provisórias que o Congresso Nacional tende a rejeitar por meio da *ratio eternizada no brocardo iuravi mihi liquere, atque ita iudicatu illo solutus sum*. O silêncio é uma forma legítima de o Poder Legislativo rejeitar *in totum* uma medida provisória, *ex vi* do disposto no § 3º do art. 62 da Constituição da República, estratégia de economia processual que se tornou mais premente diante da enxurrada de medidas provisórias em tramitação e do atual quadro de restrições extraordinárias. A suspensão do prazo de tramitação de medidas provisórias seria um fantástico incentivo ao abuso na edição desses atos excepcionais, à moda do que ocorria no período anterior à promulgação da Emenda Constitucional 32 e colocava em xeque a democracia brasileira. Entendem que a suspensão do prazo de tramitação das medidas provisórias é flagrantemente inconstitucional e “significaria na prática a revogação do princípio da separação de poderes”, subtraindo do Poder Legislativo a possibilidade de controle das mesmas.⁷

O Ministro Alexandre de Moraes ao analisar as ações propostas, frisou a importância dos mecanismos existentes de controle recíprocos dos Poderes do Estado e do complexo mecanismo constitucional de freios e contrapesos que e destaca “...assim como os demais mecanismos de participação do Presidente da República no processo legislativo, a delegação legislativa caracteriza-se pela excepcionalidade, sob pena de ferimento ao princípio da Separação de Poderes, que, constitucionalmente, concedeu ao Poder Legislativo a última palavra na produção legiferante... Exatamente pela ausência de responsabilização política na edição de medidas provisórias, a Constituição Federal estabeleceu rigoroso procedimento para sua validade e eficácia, prevendo requisitos formais e materiais para sua edição e aprovação” Ressalta que: “O controle legislativo realizado em relação a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República é tão importante para o equilíbrio entre os poderes da República que, a Constituição Federal estabeleceu uma única hipótese excepcional de suspensão do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, que ocorre durante o recesso do Congresso Nacional (CF, § 4º, art. 62). Observe-se que, mesmo nas mais graves hipóteses constitucionais de defesa do Estado e das Instituições Democráticas – Estado de Defesa (CF, art. 136) e Estado de Sítio (CF, art. 137) – inexistente qualquer

⁷ Requereram o ingresso na relação processual, na qualidade de *amici curiae*, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, FIEMG (peça 32) e o Partido dos Trabalhadores, PT (peça 50).

previsão de suspensão do prazo decadencial de validade das medidas provisórias, pois o texto constitucional determina a continuidade permanente de atuação do Congresso Nacional. A hipótese trazida aos autos não é de recesso parlamentar (CF, § 4º, art. 62), mas, sim, de alterações no funcionamento regimental das Casas Legislativas, em virtude da grave pandemia do COVID-19. O Congresso Nacional continuará a funcionar e exercer todas suas competências constitucionais, como não poderia deixar de ser em uma Estado Democrático de Direito” (grifo nosso).

Nesse sentido, o ilustre Ministro decidiu em medida cautelar sobre as duas ADPFs de nºs 661 e 663:

Diante do exposto, Concedo A Medida Cautelar na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, com base no art. 21, V, do RISTF, para evitar grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição Federal, em especial dos artigos 2º e 37, caput, e, Autorizo, nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.

Outro julgado do Supremo Tribunal Federal diz respeito a Medida provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, que dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação ou omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Ações protocoladas por seis partidos de oposição e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI)⁸ questionaram a legalidade da norma, por entenderem que a medida poderia abrir espaço para evitar a punição por atos ilegais culminaram na decisão do Plenário que foi definida a partir do voto do Ministro Luis Roberto Barroso pela manutenção da validade da medida provisória, com a limitação de que a regra possa ser aplicada para

⁸ Julgamento de pedidos de medida cautelar em sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6248 e 6431), ajuizadas contra a Medida Provisória (MP) 966/2020.

atos de improbidade administrativa e ainda defendeu um ajuste na interpretação da MP para caracterizar o que pode ser considerado erro grosseiro: atos que atentem contra a saúde, a vida e o meio ambiente porque o agente público deixou de seguir critérios técnicos e científicos das autoridades reconhecidas nacionalmente e internacionalmente. Cabe ressaltar nos votos dos Ministros que a responsabilidade objetiva do Estado e a culpa do agente nos termos constitucionais não há espaço para a irresponsabilidade, muito menos através de norma infraconstitucional que tende a afirmar que este mero nexa não implica responsabilidade.

Chama a atenção nos julgamentos em questão a provocação via ações diretas de inconstitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental questionando atos ou normas submetidas ao crivo do Congresso Nacional, razão pela qual Ministros afirmaram que o Supremo Tribunal Federal está sendo utilizado e agindo com um órgão consultivo, ou seja, atuando antes do Congresso Nacional concluir seu controle através do devido processo legislativo.

Os outros dois pontos fundamentais das respectivas ações dizem respeito ao sessões e o quórum, sistema comissão, princípios expressos no texto constitucional. Quanto as sessões e o quórum fica claro que não há nenhum desrespeito algum aos ditames constitucionalmente previstos nos atos que instituíram o Sistema de Deliberação Remota, uma vez que o SDR dá perfeitas condições de participação aos parlamentares e atende rigorosamente os princípios da publicidade, da discussão e votação, do resultado das deliberações e os demais atos, requisitos imprescindíveis que não poderão ser subtraídos do devido processo legislativo, conforme as normas estabelecidas em Regimentos Internos em matérias em rito de urgência de maneira a determinar: o seu conceito, a legitimidade para propor e de que forma, a sua tramitação até o final da apreciação da matéria considerada urgente. Cabe ressaltar que a urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, *quórum* para deliberação e distribuição de cópias da proposição inicial.

Quanto ao sistema comissional, há previsões em ambos os Regimentos Internos das Casas Legislativas sobre emissão de pareceres em substituição ao das comissões em matérias de urgência.⁹ Ocorre que em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em especial no que diz respeito as comissões mistas do Congresso Nacional, assim decidiu:

⁹ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe sobre a urgência detalhadamente no Capítulo VII. O Regimento Interno do Senado Federal dispõe sobre a urgência no Capítulo XX.

As comissões mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de medidas provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse Colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. O art. 6º da Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional.¹⁰

O momento de calamidade pública vivido requer medidas urgentes e transitórias, portanto o princípio da razoabilidade aplicado pela decisão do Ministro Alexandre de Moraes vem de encontro as considerações feitas pelas Casas Legislativas ao afirmarem que AINDA¹¹ não possuem SDR para as reuniões de comissões mistas e que existem distintas abordagens tecnológicas adotadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em seus Sistemas de Deliberação Remota - SDR, ou seja, no momento o que visa resguardar são as funções do Poder Legislativo e seu efetivo controle, pois não há em hipótese alguma a previsão de ausência de parecer sobre qualquer matéria.¹²

Tal é a importância do controle do Poder Legislativo que destacamos as Medidas provisórias em análise pelo Congresso Nacional pelos seguintes assuntos:

I - Em matéria de contratações públicas: prorrogação de contratos (MP 968), Operações Oficiais de Crédito (MP 963), Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (MP 961), compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital (MP 951), procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos (MP 926), contratação por tempo determinado, autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, Programa de Parcerias de Investimentos - PPI (MP 922); II - Em matéria tributária: prorrogar prazos de suspensão de pagamentos de tributos previstos, (MP 960), Contrato de Trabalho Verde e Amarelo e altera a legislação trabalhista (MP 955), prazo para pagamento de tributos (MP 952), alterar as

¹⁰ ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, *DJE* de 27-6-2012.

¹¹ Em suas exposições de motivos no Ato em Conjunto da Câmara dos Deputados e Senado Federal nº 2, de 2020 e na Resolução 14, de 2020 da Câmara dos Deputados.

¹² Art. 152, § 2º a art. 157, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art. 84, § 2º, art. 140, inciso I, art. 141, art. 172 e parágrafo único do Regimento Interno do Senado Federal.

alíquotas de contribuição aos serviços (MP 932), tratamento tributário incidente sobre a variação cambial e os arranjos de pagamento e sobre as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (MP 930); III - Sistema federativo: auxílio aos Estados e Municípios: apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, (MP 938), IV - Educação: estabelecer normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior (MP 934); V - Relações de trabalho: altera a Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017 (MP 64), pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 959), extingue o Fundo PIS-Pasep e transfere o seu patrimônio para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (MP 946), Programa Emergencial de Suporte a Emprego (MP 944), Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (MP 936), medidas trabalhistas (MP 927), valor do salário mínimo (MP 919); VI - Sobre créditos e mitigação dos impactos econômicos: acesso ao crédito e mitigação dos impactos econômicos (MP 958), medidas temporárias emergenciais ao setor elétrico (MP 950), cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e cultura (MP 948), medidas temporárias no âmbito do setor portuário e sobre a cessão de pátios sob administração militar (MP 945), suspende prazo que do ajuste anual de preços de medicamentos para o ano de 2020 (MP 933), medidas emergenciais para a aviação civil brasileira (MP 925), Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (MP 931).

Decretar Estado de Calamidade Pública, na prática, é uma medida legal que decorre de todo evento natural ou não, de proporções de catástrofe, com desorganização de serviços essenciais e grave perturbação da ordem social nos locais onde ocorrem, com ou sem perda de vidas, cuja consequência relevante é permitir o descumprimento da meta fiscal, autorizar a revelação ou adiamento de compromissos, obrigações ou responsabilidades pessoais e, com isso, permitir o gasto de recursos no combate a situação anômala, além de dar suporte a economia.

Na exposição de motivos nº 70, de 2020 – ME que acompanha a Mensagem nº 93 de 18 de março de 2020 do Excelentíssimo Presidente da República, o Ilustríssimo Senhor Ministro da Economia, Paulo Guedes ressalta que, no Brasil, as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos outrora não previsíveis na realidade nacional, cita a abertura de crédito extraordinário na Lei Orçamentaria anula no importe de mais R\$ 5 bilhões – Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020, longe de garantir, contudo, a cobertura

às conseqüências decorrentes deste evento sem precedentes. Portanto, nesse quadro, o cumprimento do resultado fiscal previsto no art. 2º da Lei nº 13.898, de 2019 – Lei de Diretrizes Orçamentária 2020, ou até mesmo o estabelecimento de um referencial alternativo, seria temerário ou manifestamente proibitivo para a execução adequada do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, com riscos da paralisação da máquina pública, num momento em que mais se pode precisar dela, ou seja, poderia inviabilizar, entre outras políticas públicas essenciais ao deslinde do Estado, o próprio combate à enfermidade geradora da calamidade pública em questão.

Em 20 de março, o Projeto de Decreto Legislativo nº 88/20 foi aprovado durante a primeira sessão remota da história no Senado do Congresso Nacional. Esse projeto resultou no Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. No art. 1º ficou reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Em seu art. 2º e §§ o Decreto constituiu Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, composta por 6 (seis) deputados e 6 (seis) senadores, com igual número de suplentes, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), além de determinar que os trabalhos poderão ser desenvolvidos por meio virtual, nos termos definidos pela Presidência da Comissão, através de reuniões mensais com o Ministério da Economia, para avaliar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19); Por fim, bimestralmente, a Comissão realizará audiência pública com a presença do Ministro da Economia, para apresentação e avaliação de relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), que deverá ser publicado pelo Poder Executivo antes da referida audiência.

O Poder Legislativo através do Decreto Legislativo nº 6/2020, autoriza o Poder Executivo exceder os seus gastos ajustados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista o combate à pandemia e, ao mesmo tempo, oferecer subsídios financeiros à população. Duas normas legislativas dizem respeito a limitações a atuação fiscal do Executivo e suas exceções estão expressamente mencionadas em seu texto. A primeira, o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê que “*Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições nos arts. 23,¹³ 31¹⁴ e 70; II¹⁵ - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o. Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição*”. O dispositivo legal diz respeito aos entes federados com relação às suas contas, ou seja, os seus gastos se limitam às Leis Orçamentárias debatidas e votadas pelo Legislativo. A regra é aplicar sanções de limitação das finanças do Executivo segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias pois, uma vez verificado, ao final de um bimestre,, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, a limitação de empenho e movimentação financeira, em atendimentos as leis orçamentarias. A Lei Complementar nº 101 de 2000 surge para fazer frente à extrapolação dos gastos diante da arrecadação, impedindo que os entes Federativos entrem em colapso financeiro, não obstante exista a necessidade do gasto, mas sem haver recursos. No entanto, diante dos acontecimentos atuais, por um lado se busca impedir o avanço da pandemia e, do outro, o equilíbrio das contas públicas. Portanto, observa-se que tal ferramenta se torna necessária para se evitar sanções de ordem orçamentária ao Executivo.

A segunda lei mencionada no referido Decreto é a Lei nº 13.898/2019 estabelece as diretrizes orçamentárias para o ano de 2020, determinando que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de *deficit* primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 118.910.000.000,00 (cento e dezoito bilhões novecentos e dez milhões

¹³ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11245674/artigo-23-lc-n-101-de-04-de-maio-de-2000>.

¹⁴ <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Art.+31+da+Lei+de+Responsabilidade+Fiscal++Lc+101%2F00>.

¹⁵ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11233339/artigo-70-lc-n-101-de-04-de-maio-de-2000>.

de reais), sendo R\$ 124.100.000.000,00 (cento e vinte e quatro bilhões e cem milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e R\$ 3.810.000.000,00 (três bilhões oitocentos e dez milhões de reais) para o Programa de Dispendios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV.

São normas que proíbem o governo de fazer dívidas para pagar despesas correntes, como salários e outros custeios da máquina pública e impede que as despesas subam no ano corrente acima da inflação do ano anterior. Ou seja, o espaço fiscal aberto estará sujeito à edição de créditos extraordinários, mecanismo utilizado para ocasiões emergenciais para realizar novos gastos. Antes do Decreto Legislativo nº 6/2020, o Poder Executivo não poderia exceder as suas metas de gastos previstos na Lei Orçamentária de 2019 ditadas pelo Poder Legislativo, mesmo no combate a pandemia hoje vigente, sob pena de enfrentar sanções pelos órgãos competentes. Claro está que a pandemia de Covid-19 não poderia estar prevista no orçamento, nem seria possível, e, por esta razão, existem as exceções na aplicação destas regras de gastos. Desta forma, com a publicação do Decreto Legislativo nº 6/2020, o Poder Executivo tem a autorização do Poder Legislativo para exceder os seus gastos ajustados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias no combate à pandemia e ao mesmo tempo oferecer subsídios financeiros à população e à economia. Os créditos extraordinários irão movimentar parte do orçamentos de forma a dar efetividade as políticas públicas relativa a pandemia e já são inúmeras¹⁶ as medidas provisórias publicadas até o momento, razão pela qual os valores remanejados e as rubricas utilizadas serão de suma importância o efetivo controle parlamentar, dada a tamanha flexibilização das regras de contenção dos gastos públicos.

Diante do exposto, o Poder Legislativo não só irá exercer o controle no devido processo legislativo, mas também, conforme o disposto na Seção IX no artigo 70, caput e parágrafo único, bem como no art. 71 da Constituição, ou seja, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo – Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.¹⁷

¹⁶ MP 969, 967, 965, 963, 962, 957, 956, 953, 949, 947, 943, 942, 941, 939, 937, 935, 929, 924, 921, 920. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/mpemdia>.

¹⁷ No parágrafo único prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos

O Controle interno tem previsão no artigo 74 que determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Assim, no § 1º os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. E quanto ao cidadão, o § 2º dispõe que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

No artigo 72 há a previsão da Comissão mista permanente a que se refere o artigo 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. No seu § 1º estabelece que não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. Já no § 2º dispõe que, entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Em atendimento ao que dispõe a Constituição, o Ato conjunto da Mesas da Câmara dos Deputados e Senado Federal nº 2, de 2020, considerando a necessidade de deliberação, pelas Casas do Congresso Nacional, sobre projetos de lei do Congresso Nacional relativos a matéria orçamentária; e que a Constituição Federal determina que o trancamento de pauta, pelos vetos presidenciais, se dá nas sessões conjuntas do Congresso Nacional (art. 66, § 4o) e que os projetos de lei de matéria orçamentária, na disposição da Constituição Federal (art. 166), precisam ser aprovados pelas duas

ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. No artigo 71 o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Casas, mas não necessariamente numa sessão conjunta; e pelas distintas abordagens tecnológicas adotadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em seus Sistemas de Deliberação Remota - SDR, resolvem regulamentar a apreciação, pelo Congresso Nacional, dos projetos de lei de matéria orçamentária de que trata o Regimento Comum do Congresso Nacional. Os projetos de lei do Congresso Nacional serão deliberados em sessão remota da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, separadamente, nos termos que lhe forem aplicáveis do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, presididas pelo Presidente do Congresso Nacional ou seu substituto regimental (Art. 2º). Somente poderão ser pautadas na forma prevista no art. 2º, as matérias urgentes ou relacionadas com a pandemia do Covid-19, que para isso tenham a anuência de 3/5 (três quintos) dos Líderes Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (art. 3º); e sempre que possível, deverá funcionar como relator, na sessão remota da Casa a que pertença, o parlamentar que eventualmente tenha sido designado relator, antes da publicação deste Ato, no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO (art.4º).

CONCLUSÃO

Numa democracia, os parlamentares e seus partidos representam os cidadãos e os diversos grupos que compõem a sociedade e seus mais variados interesses. O processo de construção de um acordo político se dá na atuação destes nas diversas arenas de decisões do Poder Legislativo, processo esse denominado de “jogo parlamentar”, permitindo assim, a convivência civilizada entre interesses contrários. Nesse cenário, a tarefa do legislador, ao elaborar leis e outros atos normativos, é de extrema responsabilidade, já que o resultado dessa atividade irá gerar ato legislativo de caráter vinculante, que produz consequências no cotidiano social, gerando obrigações e direitos, além da fiel fiscalização de como e onde serão os gastos publico.

Com as soluções virtuais em momento impeditivo físico, as Casas Legislativas demonstram que as ferramentas virtuais podem e devem fazer parte da realidade como solução em tempos de excepcionalidade, e com alicação deste feixe complexo de tecnologia, efetuar seu aprimoramento para realização de reuniões de comissões e participação social, além daquelas hoje já implementadas, “e-democracia” na Camara dos Deputados e “e-cidadania” e “pesquisa de opinião” no Senado Federal, pois ainda não há previsão no SDR existente.

Podem fazer e fazem uso da judicialização dos atos do Poder Legislativo, tanto da oposição política, quanto governos quer como tática oposicionista, quer como instrumento de governo, além de um movimento na sociedade que se encontra alerta em razão da pandemia. Com relação às ações diretas de inconstitucionalidade e às de as arguições de descumprimento fundamental, em tempos de excepcionalidade vamos vivenciar atuações em todos os Poderes do Estado, o que irá enriquecer e fortalecer as instituições, gerando uma verdadeira jurisprudência para o direito parlamentar.