



DO PROCESSO LEGISLATIVO PRATICADO DURANTE A PANDEMIA PELO VÍRUS COVID-19 X DEMOCRACIA EM DEBATE ¹

OF THE LEGISLATIVE PROCESS PRACTICED DURING THE PANDEMIC BY THE VIRUS COVID-19 X DEMOCRACY IN DEBATE

Ana Maria Meinberg de Moraes²

Luisa Vieira Lima³

Maria Jocélia Nogueira Lima ⁴

Resumo: No presente trabalho se discute a prática do processo legislativo adotado pelo Poder Legislativo brasileiro, com o fim de demonstrar se referida prática mostra-se em conformidade ao Texto Constitucional, cumprindo ressaltar que o seu marco se embasa na teoria constitucional, especialmente no tocante à edição de medidas provisórias, ante o estado de calamidade pública decretada no estado de pandemia pelo COVID-19 instalada em todo o planeta terra, incluindo-se o Brasil. A pesquisa tem formatação qualitativa à vista de documentos demonstrativos de dados que serão analisados subjetivamente para se chegar a conclusões constantes das considerações finais, mostrando-se igualmente abarcada por legislação e doutrina sobre a matéria.

Palavras-Chave: Pandemia 1; Processo Legislativo 2; Rent seeking 3.

Abstract: This work discusses the practice of the legislative process adopted by the Brazilian Legislative Power, in order to demonstrate whether this practice is in conformity with the Constitutional Text, and it should be emphasized that its framework is based on constitutional theory, especially in regarding the issue of provisional measures, in the face of the state of public calamity decreed in the pandemic state by COVID-19 installed in all the planet earth, including Brazil. The research has a qualitative format in view of documents demonstrating data that will be analyzed subjectively in order to reach conclusions contained in the final considerations, showing that it is also covered by legislation and doctrine on the matter.

Keywords: Pandemic 1; Legislative Process 2; Rent Seeking 3.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Governo e Parlamento Digital da 9ª Edição do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (9ª COMPOLÍTICA), realizado em formato remoto, de 24 a 28 de maio de 2021.

² Mestranda pela PucMinas. Especialista em Direito Público, Bacharel em Direito e em Ciências Biológicas. Artigo trabalhado em junho/2020 e revisado no verão brasileiro/2021 (Fev/2021), email: ana.meinberg@gmail.com.

³ Graduanda em Direito pela Faculdades Dom Helder Câmara Belo Horizonte-MG. Artigo trabalhado em junho/2020 e revisado no verão brasileiro/2021 (Fev/2021), email: luisavieiralimaadv@gmail.com.

⁴ Doutoranda pela PucMinas. Mestre em Direito Público. Especialista em Direito Tributário. Especialista em Direito Municipal. Procuradora do Município de Belo Horizonte. Pesquisadora do grupo de estudos da FBDE – Fundação Brasileira de Direito Econômico – UFMG. Artigo trabalhado em junho/2020 e revisado no verão brasileiro/2021 (Fev/2021), email: jocelianogueira.adv2@gmail.com.

1) Introdução

No Brasil se busca a afirmação a cada dia nos tribunais da força normativa da Constituição da República. A par disso, no entanto, o planeta está a conviver com o marco da pandemia COVID-19 desde dezembro de 2019, o que forçou o Estado brasileiro a declarar o estado de calamidade pública em 20.03.2020, com o decreto legislativo no. 06/2020, editado pelo Senado Federal, trazendo como consequência, entre outras, a simplificação no processo legislativo, especialmente no que toca a edição de medidas provisórias, pelo Ato Conjunto das Mesas Da Câmara Dos Deputados e do Senado Federal Nº 1, de 31.03.2020, publicado em 01.04.2020 no DOU (Diário Oficial da União) redundando, pois, na questão atinente ao modelo clássico de divisão entre os poderes e na solidez da democracia representativa que nos rodeia.

De fato, o Planeta Terra anda assustado com a pandemia do COVID-19. O primeiro caso de contaminação pelo COVID-19 detectado foi na China, na cidade de Whuan, em dezembro de 2019. Após, na Tailândia, em 08.01.2020, de uma pessoa que havia viajado para Wuhan. Em 30.01.2020 a OMS – Organização Mundial de Saúde decretou emergência de saúde pública internacional. Com o monitoramento pela OMS dos casos infectados, foi decretado, enfim, estado de pandemia em 11 de março de 2020 (OMS, 2020), devido à quantidade alarmante de infecções e a gravidade da doença, seguindo-se até o último relatório da OMS, em 29.07.2020, com o total no mundo terra de 16.558.289 casos confirmados (215.127 novos em relação ao dia anterior) e 656.093 mortes (5.274 novas em relação ao dia anterior), dos quais na Região das Américas são 8.840.524 casos confirmados (111.562 novos em relação ao dia anterior) e no Brasil, o que acabou por ensejar a necessidade de tomada de decisões do Poder Executivo a editar medidas provisórias e demais atos, resoluções e decretos com o fim de combate ao COVID-19.

Para além dessa urgência que a pandemia impende a tomada de decisões, por força da denominada governança concedida ao governo que se encontra à frente do Poder Executivo, denota-se a utilização em massa das medidas provisórias e dos

decretos, como meios mais viáveis ao cumprimento do objetivo principal, como já dito, o combate ao COVID-19.

Dessa forma, o artigo presente pretende, em seu discorrer, lembrar a forma como se traduz o processo legislativo e, mais especificamente, apontar o modelo de referido processo no que toca às medidas provisórias antes da pandemia e como o modelo simplificado adotado durante a pandemia impacta o modelo da democracia abraçado pela Constituição Republicana brasileira, inclusive no aspecto da transparência pública.

2) Breves Digressões sobre a Tramitação do Processo Legislativo

A separação entre os poderes republicanos implica na observância da competência ditada a cada um dos poderes, de forma harmônica e autônoma entre si e a Carta Magna, desde o seu artigo 20 aponta a cada ente da federação seu âmbito de competência e atribuições.

Não é demais lembrar que o embrião constitucional ocorreu com a Magna Carta de 1215, bem que o constitucionalismo moderno se evidencia a partir das revoluções burguesas como na Inglaterra, em 1688; nos Estados Unidos, mais de 100 anos após, em 1776 e na França, em 1789 (QUADROS, p. 11, 2006), certo é, lado outro, que dentro da metódica jurídica e teoria das funções, a legislação, a administração e o governo trabalham na concretização da Constituição (MÜLLER, p. 43, 1999).

Nesse aspecto, cabe ao Poder Legislativo, lembrando a sua competência dentro da separação dos poderes, a função fiscalizatória e/ou controladora, porém além disso e mais do que isso, tem ele o dever de controlar a atuação do Governo (FERREIRA FILHO, p. 32, 2018) investido no Poder Executivo, como também participar com o seu corpo técnico da gestão dos negócios públicos.

Diante disso, o processo legislativo, atuando nessa concepção moderna, tem o dever de se pautar por trabalhar a sua competência normativa, de modo a não cedê-la, senão nas hipóteses descortinadas como exceção, por exemplo por meio de medidas provisórias ou decretos emanados de outros poderes, como tem ocorrido por

diversas vezes, no estado de calamidade pública, porque não dizer estado mesmo de exceção, contido no centro do poder, em que há um “espaço vazio, onde uma ação humana sem relação com o direito está diante de uma norma sem relação com a vida” (AGAMBEN, p. 131, 2004), em que se está formando o atual estado em que vivemos.

As competências e atribuições relacionadas ao Poder Legislativo (art. 44 e seguintes da CRFB) demonstram a divisão interna dentro do sistema bicameral brasileiro, no âmbito das duas Casas Legislativas e, a partir daí o processo legislativo brasileiro mostra-se ditado pelo artigo 59 do Texto Constitucional, donde se vê que compreende a elaboração de emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos e resoluções, lembrando que as leis complementares disporão sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

No que toca ao objeto mais específico desse estudo, as medidas provisórias, estas podem ser editadas sobre diversos assuntos de interesse urgente e relevante do Poder Executivo, exceto (art. 62, CRFB) sobre assuntos relativos à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º da CRFB; a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; às matérias reservadas a lei complementar ou àquelas já disciplinadas em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Quanto à sua legitimidade formal, as medidas provisórias somente podem ser editadas, ou mesmo nascer, a partir dos seus dois requisitos ensejadores, quais sejam, urgência e relevância, que devem coexistir simultaneamente, sob pena de inconstitucionalidade.

Ademais, sem a presença harmônica e simultânea dos requisitos urgência e relevância, diga-se, impossível seguir para o processamento da medida provisória, o que antes da pandemia era assim verificado, diferente do que se avizinha em seu procedimento atual, durante a pandemia, o que se verá mais adiante nesse trabalho.

Os conceitos prevalentes quanto aos requisitos ensejadores da medida provisória e que devem se mostrar ínsitos ao seu conhecimento, quais sejam relevância e urgência, se mostram como conceitos indeterminados.

A situação para se caracterizar como relevante a medida provisória para fins de edição, pelo menos, deve ter essa importância primordial para fins de interesse público apenas e tão somente, não cabendo outro interesse que não seja o estrito interesse público, a ensejar a legitimidade desse processo legislativo quanto à referida medida provisória.

Impende lembrar que os requisitos constitucionais para fins de edição de medida provisória visam exatamente a redução, limite e, quiçá, a exclusão dos famigerados abusos legislativos ou mesmo do Executivo, que faz uso do referido instituto em intromissão da competência diuturna do Poder Legislativo.

Os atos legislativos, de forma ampla, mostram-se como atos administrativos *lato sensu*, cabendo crer, destarte, que sobre eles, como espada de Dâmocles⁵, os princípios embaixadores administrativos devem se mostrar atrelados, conforme descortinados no *caput* do artigo 37 da CRFB, como os princípios da legalidade, moralidade, eficiência, transparência e publicidade, sem esquecer que, apesar de tudo isso, há a própria governança inerente aos atos do Executivo ínsitos ao partido político que tem o representante à frente.

A responsabilidade estatal pelos atos legislativos, *in casu*, guardam igualmente consonância com o espírito constitucional da democracia representativa, eis que se o povo concede ao seu representante o poder por meio das urnas, este deve se pautar em seus atos nos comezinhos legais, pena de se perda de mandato por meio mesmo da figura do impeachment.

⁵ Referência à história de Dionísio com seu súdito Dâmocles: Na corte de Dionísio, o Velho, vivia um grego chamado Dâmocles. Amigo do rei, ele desfrutava de regalias no palácio, mas apesar disso não conseguia evitar que os outros percebessem a inveja que sentia diante do que acreditava ser o desfrute de uma vida agradável, deleitosa e aparentemente despreocupada que o trono proporcionava a seu ocupante. Para corrigir essa impressão, Dionísio preparou-lhe um banquete e o colocou sentado em seu próprio trono, sobre o qual pendia do teto uma espada segura apenas por um fio da crina de seu cavalo. Com isso o invejoso súdito finalmente pôde entender que a manutenção do poder é algo tão precário que pode ser interrompida a qualquer momento, porque a força que o sustenta é tênue como a de um fio de cabelo. O invejoso cortesão compreendeu, em resumo, a precariedade do poder real. Na versão babilônica deste episódio, o Rei-deus Marduk diz ao seu súdito invejoso: “Para um Rei o primeiro erro grave será o último!”

Aliás, como bem lembrado pelo professor Baracho Jr. (2018):

O presidencialismo no continente (referindo-se a América Latina) registra poucos períodos de estabilidade ao longo do século XX, o que motiva a busca de soluções que o aproximam do parlamentarismo. A Constituição brasileira apresenta esta característica, consagrando alguns elementos parlamentaristas.

A experiência do presidencialismo brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988 reflete com clareza um quadro que inspira preocupações. O primeiro presidente eleito após sua promulgação já sofreu um processo de impeachment. Em seguida, após o cumprimento de cinco mandatos presidenciais regulares, um novo impeachment foi instaurado. (BARACHO JÚNIOR, p. 65, 2018).

A edição de medidas provisórias, de outra banda, não se mostra, assim, presente na urgência e na relevância em qualquer interesse público, bom que se diga, mormente que deve ser prevalente e iminente, conforme bem disposto por Balera (2009) refletindo sobre o tema e citando Bandeira de Mello:

No entanto, não é qualquer interesse público que enseja a edição de Medidas Provisórias. Todo e qualquer interesse público é de fato relevante, mas o vocábulo relevância empregado no texto constitucional faz referência aos casos mais graves, mais importantes e que demandam atuação imediata do Estado.

Além de relevante, a situação deve ser urgente para que o Presidente adote Medida Provisória. A urgência se refere ao momento, a medida deve ser iminente, não podendo ser adiada. Neste mesmo sentido, discursa Celso Antônio Bandeira de Mello, *ipsis litteris*:

[...] mesmo que a palavra contenha em si algum teor de fluidez, qualquer pessoa entenderá que só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido inalcançável ou o dano que se quer evitar consumar-se-á ou, no mínimo existirão sérios riscos de que sobrevenha efeitos desastrosos em caso de demora. (BALERA, p. 37, 2009).

Tem-se, pois, que a relevância e a urgência se mostram como requisitos essenciais à edição da medida provisória, cabendo salientar, destarte, que a urgência deve ser iminente, sob pena de dano ou riscos desastrosos em sua demora, como no caso de edição de várias medidas provisórias nessa época de pandemia, a ensejar a mudança do próprio processo legislativo, por decreto conjunto das Casas Legislativas para sua simplificação.

3) Das medidas provisórias

As medidas provisórias, na redação original na Constituição de 1988, necessitavam de relevância e urgência; não havia restrição se ensejassem aumento de despesas; a sua eficácia temporal era de apenas 30 dias; não havia menção às proibições de matérias a serem tratadas em medidas provisórias; perdiam a sua eficácia desde a sua edição se não fossem convertidas em lei; podiam ser emendadas; os atos durante a sua vigência eram considerados nulos caso não fossem convertidas em lei; não havia procedimento para a sua conversão em lei e, por fim, não podia ser reeditada a medida provisória rejeitada, porém aquela que perdia sua eficácia pelo decurso de prazo podia ser reeditada (interpretação do STF).

Já as medidas provisórias, conforme a redação da Emenda Constitucional no. 32/2001 (zerando a contagem do número de MP's), tiveram alterado o seu lapso temporal, passando a 60 dias, podendo ser prorrogado por uma única vez; foram incluídas as matérias vedadas em medidas provisórias; perdem a eficácia desde a sua edição, ressalvada a não edição de decreto legislativo em até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, quando então as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas e, ainda, no caso de aprovação de projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, quando esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto; perdura o caráter provisório de referidas medidas; cabe à comissão mista de Deputados e Senadores fazer juízo prévio, por parecer, dos pressupostos constitucionais relativos à urgência e relevância, antes da deliberação da medida provisória e, por fim, não pode ser reeditada a medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por transcurso de prazo sem apreciação.

Nesses tempos de pandemia, para acompanhar a emergência em saúde pública e a declaração de calamidade pública erigidas, as medidas provisórias tiveram seu procedimento simplificado, não por emenda constitucional, mas por simples ato

conjunto da mesa das duas Casas Legislativas, ato conjunto das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, DE 2020, publicado em 01/04/2020 no Diário Oficial da União, com as alterações seguintes:

- a) o prazo que era de no máximo 120 passa a ser de no máximo 16 dias;
- b) não há mais comissão mista das duas Casas Legislativas, restando apenas a deliberação que antes era por parecer de referida Comissão, agora passa a ser por um parlamentar escolhido pela presidência de cada Casa;
- c) o prazo para emendas é de apenas 2 dias;
- d) após esse prazo, necessário o seu envio para a Câmara Federal, onde começa a tramitar;
- e) se a medida provisória não for votada em 16 dias, caberá ao Presidente do Congresso Nacional decidir se será prorrogada;
- f) as sessões serão deliberadas remotamente;
- g) ainda, no mesmo ato conjunto mencionado há a declaração dos presidentes das Casas Legislativas que há necessidade de pleno funcionamento do Legislativo, mesmo em situações como a de pandemia, para resguardar a democracia.

Saliente-se que as mudanças no rito das medidas provisórias acompanham uma liminar proferida pelo ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), em exame de duas arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs 661 e 663), ajuizadas pelo diretório nacional do PP e pela Advocacia Geral da União (Agência Senado Federal, 2020).

A democracia representativa dita, em si mesmo, os seus desígnios pelos próprios partidos políticos, por seus representantes, eleitos pelo povo, porém:

o que torna um Estado democrático não é a presença de partidos políticos como órgãos privilegiados na representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas sim o comprometimento partidário com a democracia, acrescida da sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais às decisões políticas. (MEZZARROBA, p. 446, 2018).

Atente-se, ademais, que a frágil democracia que vivemos já se mostra sacrificada, porquanto as audiências públicas virtuais, como consta no procedimento atual das medidas provisórias, não veiculam participação cidadã nas decisões

políticas que estão sendo tomadas, ao argumento de que estão assim sendo efetivadas a bem do combate da pandemia COVID-19 e a bem da população, sem esta sequer ter o direito genuíno de participar dos procedimentos em andamento.

Ademais, tem-se que no processo legislativo praticado durante a pandemia, no que toca às edições das várias medidas provisórias, transformadas em leis, não guardam em sua totalidade ressonância com a sua motivação, qual seja, combate à pandemia COVID-19, porquanto, nunca é demais repetir, a relevância e a urgência não foram extirpadas do rito novo concedido às referidas medidas, no decorrer da pandemia que nos assola, em que pese a sua simplificação.

Aliás, esse descaso com o processo legislativo não é somente com as medidas provisórias levadas à edição durante essa pandemia, como também nos processos legislativos de emendas constitucionais, à guisa de sua necessidade ante a pandemia Covid-19, citando-se como exemplo a EC No. 106/2020, conhecida como Emenda de Guerra ou Orçamento de Guerra que, a par de estabelecer regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade em decorrência da Covid-19,

Sob a justificativa da necessidade de “salvar” a economia real e produtiva por causa da crise gerada pela Covid-19, o Congresso Nacional permitirá que a União compre “títulos duvidosos” estocado nos bancos, atuando como um verdadeiro *Bad Bank*, pois aqueles desejam socializar suas perdas à sociedade. É a eterna exceção do Estado Mínimo em prol do Máximo, para proteger o capital financeiro. (CASTRO, CLARK, LIMA e MOURA, 2020, p. 104).

Por isso a questão, se não seria caso, lembrando a correspondência entre o ato administrativo e o ato legislativo, de forma ampla, de se aplicar a teoria do desvio do poder:

Nesse contexto, indaga-se acerca da possibilidade de se aplicar a teoria do desvio do poder (ou da finalidade), própria do direito administrativo, no campo da atividade parlamentar de cunho normativo. Se, para alguns, o desvio de finalidade apresenta-se como instituto aplicável tão somente ao exercício da função administrativa, para outros, é juridicamente viável sua aplicação na esfera legislativa, caracterizando, assim, o desvio de poder legislativo. (PEREIRA, p. 112, 2018).

E, dessa forma, o ato conseqüente seria, se caso, a declaração de nulidade do ato legislativo em exame. Seria esse o ideal da verdadeira democracia.

Ainda, de se salientar a questão das medidas provisórias editadas durante a pandemia, em audiências públicas efetivadas em caráter *on line*, sem a devida divulgação e, por consequência, falta de devida transparência que deveria enredar todos os atos administrativos de forma geral. Assim, se as audiências públicas são, como no caso, remetidas à deliberação de caráter *on line*, certo é que já perdem em si seu embasamento constitucional.

Nesse aspecto, ARAGÃO (2020) nos lembra a verdadeira etimologia da palavra audiência, que

A etimologia do conceito de audiência está atrelada à ideia de audição, uma vez que o termo “audiência” se origina do termo latino “audire”, que significa ouvir. Nessa perspectiva, a finalidade das audiências públicas já é revelada: não é outra a não ser ouvir os cidadãos e os grupos sociais legitimados à atuação coletiva em matérias que lhes interessem, de modo que possam influenciar a tomada de decisão pela autoridade pública (MELO, 2016, p. 17).

As audiências públicas se mostram necessárias ao aperfeiçoamento da cidadania e da própria democracia, cabendo salientar que se há nas medidas provisórias o seu procedimento simplificado durante a pandemia está a se esgotar, mesmo que por vias transversas, a possibilidade de crescimento do Estado institucional, na perspectiva da própria teoria constitucional, Estado como meio próprio de se trabalhar formas de se devolver a Constituição ao Povo.

A par disso tudo, um dos graves receios que podem ocorrer na edição de tais medidas provisórias, que bateram o recorde em abril de 2020, com 35 sendo levadas a Plenário (Agência Senado, 2020), é o contrabando legislativo.

O contrabando legislativo, já tratado pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade no 5.127/DF, denominado como *rent seeking*:

rent seeking é uma prática antiga, mas não tão conhecida do público brasileiro. Ao menos a nomenclatura. Trata-se, em síntese, da tentativa de captação das instituições públicas por grandes detentores de poder econômico, para que as decisões políticas sejam adequadas a seus interesses rentistas.

Não é só a democracia, contudo, que o *rent seeking* afeta. Essa prática causa um desequilíbrio social muito grande. Ela influencia o aumento da desigualdade, uma vez que direciona grande parcela dos recursos sociais a um pequeno grupo, mediante uma estrutura revestida de aparente legalidade.

Já foi lembrado aqui no Jota que o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF, debateu sobre o que se convencionou denominar “contrabando legislativo”.

E o que isso significa? Significa inserir no curso do processo legislativo, por emenda parlamentar, matéria estranha ao conteúdo da medida provisória, ou seja, sem pertinência temática.

Por exemplo, em uma medida provisória que trata de benefício fiscal de IPI para a indústria, não poderia haver a inclusão de uma norma para aumentar imposto de renda de pessoa física. (SANTIAGO, 2020).

Pois bem. Se a nossa democracia vive em dias funestos, com todos os cidadãos em suas casas, em isolamento social, a aguardar que a onda da pandemia passe ou que venha rápido uma vacina abrangente a todos para reduzir os danos causados de toda ordem no planeta terra inteiro, certo é que não há condições de se admitir inclusão de matérias em medidas provisórias, à guisa de que se trata de matéria atinente ao combate a COVID-19.

No final do ano de 2020, o Senado Federal liberou um relatório com os números de medidas provisórias encaminhadas ao Congresso Nacional: 101 (cento e uma) MP's foram recebidas pelo Congresso, número recorde em um apenas um ano (em quase duas décadas), pois em 2001 com a edição da Emenda Constitucional no. 32/2001 a contagem do número de MP foi zerada, inclusive, nesse mesmo ano de 2020 completou-se a milésima MP.

O governo federal valeu-se do instrumento em busca de celeridade em virtude da pandemia, mas muitas vezes utilizou-se daquele para outros casos como o reajuste salarial dos policiais e bombeiros do Distrito Federal (MP 971/2020), recriar ministérios (MP 996/2020), isentar conta de luz dos moradores do Amapá (MP 1.010/2020), dentre outras.

O Executivo perdeu 30 medidas provisórias em apenas um ano, com o decurso de prazo ou revogação, por exemplo. Das 101 MPs encaminhadas ao Congresso, 40 se tratava, especificamente, de gastos no combate ao COVID-19 (gastos extraordinários) que destinaram mais de R\$ 600 bilhões de reais às ações para conter a pandemia. Frise-se que cerca de 82% (R\$ 512 bilhões de reais) já foram gastos (Senado, 2021).

Diante do cenário que o país vive em abril/2021, com recorde em contaminação e número de mortes pela pandemia Covid-19, evidente que essa divisão dos créditos

extraordinários não foi bem distribuída, dado ressaltado pelo próprio Senado Federal (Senado, 2021), com apenas 10% para o Ministério da Saúde.

Para fins de se argumentar quanto à norma e o que ela nos mostra, em realidade, a sua vinculação deve remeter aos elementos interpretativos quando na dúvida e, com esses dogmas, MÜLLER (1999, p.87) nos remete à observância desses conflitos metodológicos nas normas, que devem pertencer ao direito constitucional não-escrito e que devem ser reconhecidos no Estado democrático de direito que vivemos:

Em caso de conflito, o texto da norma é o ponto de referência hierarquicamente precedente da concretização, enquanto determinação do limite das possibilidades decisórias admissíveis. O teor literal não é a lei, mas a forma da lei. É, contudo, o teor literal que formula - em que pese qualquer inconclusividade [Unabgeschlossenheit] da implementação lingüística - o programa da norma vinculante como diretriz material bem como limite normativo. Com isso a ênfase recai em caso de dúvida nos elementos de interpretação, que trabalham os textos de normas (o teor literal da prescrição concretizada bem como também os teores literais de prescrições "sistematicamente" consultadas). Devem recuar para um segundo plano os fatores da interpretação referidos aos textos de não-normas (interpretação genética e histórica; além disso os elementos de técnica da solução, os elementos dogmáticos, de política constitucional e de teoria). O primado segue dos imperativos - inerentes ao Estado de Direito... da inviolabilidade da constituição, da vinculação à lei e ao direito, da rigidez do direito constitucional no sentido da clareza do seu texto de normas, além disso dos imperativos da clareza das normas e da determinidade do suporte fático, da clareza dos métodos, da segurança jurídica e da delimitação constitucionalmente normatizada das funções. (MÜLLER, 1999, p. 87).

De outro lado, não é demais lembrar que o próprio STF, por liminar, concedeu o direito ao Legislativo de editar medidas provisórias de forma mais simplificada, para atingir, de maneira célere, a todo o povo nos atos governamentais a ensejar o combate a COVID-19, mormente o controle judicial de constitucionalidade das leis necessário ao próprio exercício da democracia e dele oriundo. Porém, essa tensão do constitucionalismo, como não dizer constitucionalismo popular, remete à outra questão, a de supremacia judicial que persiste permanente e em tensão a todo instante com o exercício desse controle, porquanto a cada investida judicial tem-se o *corroer das crenças fundamentais do povo e suplantá-las pelas razões profissionais e organizacionais das cortes* (GODOY, 2017, p. 131), sendo certo, pois, que se deve buscar um alívio para essa tensão, com o seu equilíbrio entre a vontade popular e a

supremacia judicial, o que se está transformando em rotina nesses tempos de pandemia.

4) Considerações Finais

Verifica-se, assim, que seja pela supressão da Comissão Mista para exame e parecer nas medidas provisórias acerca da sua constitucionalidade, como pela adoção de audiências públicas *on line*, ou mesmo por substituição de Comissão Mista por simples exame por um parlamentar escolhido pelo presidente das Casas Legislativas, por qualquer desses institutos que foram eliminados e/ou adotados em razão da pandemia, de se vê, em verdade, que não se está apontando de forma plena o funcionamento do Poder Legislativo, mas sim está a se lhe retirar a pecha da pequena chama da democracia que deveria pautar os poderes harmônicos e autônomos entre si ante a proteção lhes concedida num estado democrático de direito como deveria sê-lo.

O que se verifica nas deliberações das Casas Legislativas no decorrer da pandemia, especialmente no tocante às medidas provisórias, é uma multiplicação de comandos legais provisórios, com fincas a salvaguardar o governo e não a governança, com a querela de se está trabalhando em prol de se acelerar o processo democrático a bem de uma população necessitada de tratamento médico e com objetivo a desvencilhar das amarras do Estado as deliberações necessárias e urgentes para que o país continue caminhando em prol de uma evolução, inclusive na área econômica.

De outra linha, o que se vê, em verdade, é a utilização em massa de medidas provisórias a atropelar o processo legislativo, sem a observância da separação dos poderes e da competência atribuída a cada um desses poderes republicanos.

A redução do rito das medidas provisórias mostra-se, em que pese a liminar de um ministro do STF para dar respaldo a mudança de tal rito, certo é que não há constitucionalidade a abarcar tais mudanças sequer sem a reforma constitucional ou

mesmo a inclusão por emenda de referidas mudanças a obedecer a Constituição Republicana.

REFERÊNCIAS

ALVES JR., Luís Carlos Martins. A fundamentação da medida provisória: requisito de legitimidade constitucional e garantia do Estado Democrático de Direito. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 2, n. 8, 3 mar. 1997. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/174>. Acesso em: 31 jul. 2020.a

AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção (Estado de Sítio): Homo Sacer, II, I. Tradução de Iraci D. Poletti. 2ª. Ed., São Paulo, Ed. Boitempo, 2004.

AGÊNCIA SENADO FEDERAL, 2020. Rito da medida provisória é simplificado. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/01/senado-e-camara-simplificam-votacao-de-medidas-provisorias-durante-pandemia>.

ARAGÃO, Alexandre. Revista Eletrônica Direito do Estado 21.05.2020. Audiências Públicas Virtuais: possibilidades e limites durante a pandemia da Covid-19. ANO 2020 NUM 459, disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/alexandre-aragao/audiencias-publicas-virtuais-possibilidades-e-limites-durante-a-pandemia-da-covid-19>, acesso em 30.07.2020.

BALERA, Felipe Penteado. Medida Provisória: o Controle dos Requisitos Constitucionais de Relevância e Urgência pelo Congresso Nacional e pelo STF. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 14 – jul./dez. 2009, p.25-52.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. O impeachment no direito constitucional brasileiro *in* BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim (Orgs.), Direito Parlamentar: Discussões Contemporâneas. Belo Horizonte, Ed. Vorto, 2018, p. 35-66.

BRASIL, 2020. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm, acesso em 31.07.2020.

CASTRO, Antônio Carlos Macedo de; CLARK, Giovani; LIMA, Maria Jocélia Nogueira e MOURA, Síreli de Sá. A Pandemia e a Emenda Constitucional do Orçamento de Guerra (No. 106/2020) *in* CLARK, Giovani; URSINE, Ícaro Moreira; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas e NASCIMENTO, Samuel Ponte do (Orgs.), Pandemia, Política Econômica e as Mudanças na Ordem Jurídica, Belo Horizonte, ed. RTM, 2020, p. 101/106.

ESPADA DE DÂMOCLES. 2012. Disponível em <https://institutopoimenica.com/2012/08/09/a-espada-de-damocles/>, acesso em 31.07.2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Parlamento no século XXI: função legislativa e função fiscalizadora *in* PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim (Orgs.), *Direito Parlamentar: Discussões Contemporâneas*. Belo Horizonte, Ed. Vorto, 2018, p. 17-33.

GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte. Fórum. 2017.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito Constitucional, tomo III. Ed. Mandamentos*, Belo Horizonte, 2006.

MEZZAROBA, Orides. *Estado, Poder e Partidos Políticos em: Direito e Poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos*, TORRÊS, Heleno Tavares (Coord.), Barueri-SP, Ed. Manole, 2005, p. 443-459.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *O estado nacional constitucional como fenômeno contemporâneo. Problemas e Perspectivas em: Direito e Poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos*, TORRÊS, Heleno Tavares (Coord.), Barueri-SP, Ed. Manole, 2005, p. 390-412.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de Trabalho do direito Constitucional*; traduzido por Peter Naumann; Porto Alegre: Síntese, 1999.

Organização Mundial de Saúde – OMS, 2020. *Dados da pandemia*. Disponível em https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875, acesso em 30.07.2020.

PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. *Responsabilidade do Parlamentar no processo legislativo: entre a discricionariedade legislativa e os deveres de integridade e alteridade* *in* BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim (Orgs.), *Direito Parlamentar: Discussões Contemporâneas*. Belo Horizonte, Ed. Vorto, 2018, p. 85-122.

SANTIAGO, Júlio Cesar, 2020. *Rent seeking, contrabando legislativo e o fim do voto de qualidade no Carf: Como essa prática desvaloriza a democracia e direciona as decisões políticas para o benefício de poucos*. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/rent-seeking-contrabando-legislativo-e-o-fim-do-voto-de-qualidade-no-carf-15062020>, acesso em 30.07.2020.

SENADO FEDERAL., 2021. *Agência Senado. Em ano de pandemia, governo envia e 'perde' número recorde de MPs*. Disponível em: <



<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/29/em-ano-de-pandemia-governo-envia-e-perde-numero-recorde-de-mps>>. Acesso em 27.04.2021.

STF, 2016. Acórdão na ADI 5127-DF, publicado em 11.05.2016 no DJE no. 94, divulgado em 10.05.2016, disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309458851&ext=.pdf> <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309458851&ext=.pdf>, acesso em 30.07.2020.