I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020..

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-033-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

Não poderíamos deixar de ressaltar, quando da realização do evento, do ineditismo do contexto brasileiro diante da crise sanitária causada pelo denominado novo corona vírus. Isto obviamente trouxe repercussões na própria realização do encontro - outrora construído para ser presencial - e convertido, com um trabalho e destemor ímpar de toda equipe do CONPEDI, em virtual. Imaginava-se, quiçá, com uma certa preocupação, qual seria o resultado desta transformação do mundo físico para o cenário da web. O desfecho sabemos, um sucesso memorável que servirá de uma grande lição para todos nós e será, seguramente, uma referência histórica para os vindouros eventos. A virtualização chegou para ficar; entretanto, no futuro será opcionais e coadjuvantes dos presenciais uma vez que o contato humano foi, é e sempre será insubstituível. Mas o aprendizado ainda está sendo assimilado e se revela como um grande indutor na evolução dos eventos do CONPEDI. Neste GT de Direito Tribuário e Financeiro, nos impressionou o engajamento, a despeito de dificuldades momentâneas, sejam técnicas ou mesmo de de adequação às novas ferramentas de reunião remota, de todos os participantes quando de sua apresentação e, mesmo quando dos debates. Afigura-se que a conjuntura econômico-social brasileira, com a expansão do gasto público, em várias vertentes conjugada com brusca redução da receita tributária de todos os entes da federação, seja pelo choque de oferta, por conta do fechamento de vários setores da economia nacional, seja pelo choque de demanda, por conta do isolamento social e queda de renda, obrigou-nos à uma árdua reflexão sobre os caminhos a seguir, abrangendo o papel do Estado, com enfoque especial aos gastos com a saúde; reforma tributária, cuja formulação sofrerá necessariamente alterações, sobretudo considerada a premência de novas fontes de recurso; redução ou aumento de gastos públicos para reduzir o impacto da crise econômica sobre os mais impactados ou mesmo para catalizar os valores atores econômicos, etc. Parabéns a todos os participantes e, com resiliência e ´coragem, esperemos novos e melhores tempos para nosso querido Brasil.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dra. Maria De Fatima Ribeiro - Universidade de Marilia

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: O artigo intitulado “Um panorama brasileiro da política de negociação de tratados em matéria tributária rumo à implementação do Projeto BEPS” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Universidade de Marília - UNIMAR, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A PEC N. 10/2020 ANTE A PANDEMIA DE CORONAVÍRUS

THE PUBLIC BUDGET AND PEC 10/2020 BEFORE THE CORONAVIRUS PANDEMIC

André Vitoriano da Silva [1]

Resumo

O artigo analisa o orçamento público e a Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020, que fora denominada de "PEC do Orçamento de Guerra", por força da pandemia de Covid-19. Para isto, divide-se em quatro seções, a primeira dedicada ao Estado Democrático de Direito e um breve histórico. A segunda analisa a distinção entre norma-princípio e norma-regra. Na terceira define orçamento e expõe a Convid- 19, na calamidade pública decretada. Por fim, a quarta seção é dedicada PEC n. 10/2020 e a violação ao devido processo legislativo. Por método adotou-se o indutivo, organizado pela trajetória da análise bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Orçamento, Convid-19, Orçamento de guerra

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes the public budget and the Proposed Amendment to constitution 10/2020, which had been called "War budget PEC", duo to the Convid-19 pandemic. It is divided into four sections, the first dedicated to the Democratic Rule of Law and brief history. The second analyzes the distinction between norm-principle and norm-rule. In the third, it defines the budget and exposes Convid-19, in the decreed public calamity. Finally, the fourth section is dedicated to PEC 10/2020 and the violation of due legislative process. By method, the inductive was adopted, organized by the trajectory of bibliographic and documentary analysis

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Budget, Invite-19, War budget

[1] Mestre em Direito com área de concentração única em JUSTIÇA, PROCESSO E DIREITOS HUMANOS da Universidade Católica de Petrópolis. Analista Judiciário da Justiça Federal do Rio de Janeiro.

Introdução

Com a implantação de um Estado Democrático de Direito, surge os princípios constitucionais para dar efetividade a Constituição Federal de 1988, e assegurar os Direitos e Garantias Individuais e Coletivos, surgindo dois princípios importantíssimo: Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e Principio do Devido Processo Legal, que vão fundamentar o Estado Democrático de Direito.

Este trabalho, analisa o orçamento público e a Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020, que fora denominada de "PEC do Orçamento de Guerra", por força da pandemia de Covid-19. e, para tanto, divide-se em quatro seções.

A primeira dedicada ao Estado Democrático de Direito e um breve histórico de 1968 a 1978, vivemos numa década sob a vigência do AI-5 e da Lei de Segurança Nacional de 1969, e ocorreram os chamados Anos de Chumbo, caracterizados por um Estado de exceção total até a Contituição Federal de 1988.

A segunda analisa a edição de atos normativos no Brasil, atentando-se para o arcabouço normativo-principiológico da Constituição da República. A volta da legalidade democrática aconteceu a partir de 1988, com a Assembleia Nacional Constituinte e as eleições diretas para o Poder Legislativo e o Poder Executivo em nível municipal, estadual e federal, começávamos, assim, o retorno do Estado Democrático de Direito, já que o texto da nova Constituição Federal, que foi formulada e concluída em 1988, previa o fim da censura e proclamava o direito às liberdades civis da sociedade.

Na terceira define orçamento e expõe a Convid- 19, na calamidade pública decretada. Assim, a decretação de estado de calamidade pública editada no Estado Democrático de Direito Brasileiro traz implicação direta no coletivo e no individual de cada individuo. Dentre estas implicações, sob a égide do Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020, foram editados vários atos que compõe no site do planalto, especificamente, a Legislação da Convid-19.

Dentre estes atos editados, um, especificamente, traz impactos do coronavírus no Orçamento Público: a Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020, conhecida como "PEC do Orçamento de Guerra", que "*institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências*", que se encontra em tramitação virtual no Congresso Nacional, começando pela Câmara Federal.

Por fim, a quarta seção é dedicada à Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020, conhecida como "PEC do Orçamento de Guerra" e à sua violação ao devido processo legislativo.

Sendo o orçamento, um implemento de políticas públicas pode ser mudado por uma PEC que tramita virtualmente? Pode o devido processo legislativo de uma PEC ser desrespeitado por força o estado da contaminação à pandemia de Covid-19? Pode a PEC não apresentar justificativa, elemento imprescindível para que os demais parlamentares possam conhecer da motivação do oferecimento de um projeto de emenda à Constituição Federal?

Eis o problema.

Para desincumbir-se do objetivo proposto, a pesquisa adotou o método o raciocínio indutivo, organizado pela trajetória da análise bibliográfica e documental.

1. Estado Democrático de Direito

Após passarmos por um regime ditatorial de mais de 15 anos – abril de 1964 a março de 1985 - com a implantação de uma ditadura, sob o fundamento de proteger o "interesse da segurança nacional" em tempos de crise, passou-se a violar direitos políticos de todos os cidadãos brasileiros, pela supressão de direitos e garantias individuais, pelos sucessivos Atos Institucionais (AI) e por leis e decretos, elaborados pelos chefes do regime ditatorial.

Nesse contexto histórico, de 1968 a 1978, vivemos numa década sob a vigência do AI-5 e da Lei de Segurança Nacional de 1969, e ocorreram os chamados Anos de Chumbo, caracterizados por um Estado de exceção total e permanente, em que existia o controle sobre a mídia e a educação, seguida de sistemática censura, prisão, tortura e assassinato, bem como desaparecimento forçado de pessoas, que se opunham ao regime. Tínhamos diversas prisões arbitrárias por tempo indeterminado: suspensão do habeas corpus e a censura prévia foram especialmente importantes, para a prática e acobertamento da tortura, que, ainda hoje, o Estado tenta dar uma satisfação à sociedade, através das diversas comissões da verdade, instaladas pelos Poderes da República.

No Estado acima citado, não há como se falar em Dignidade da Pessoa Humana, por não existir uma legalidade democrática. O ser humano não é respeitado como cidadão, com as garantias a ele inerentes: habeas corpus, direito a reunião, habeas data e etc.

A volta da legalidade democrática aconteceu a partir de 1988, com a Assembleia Nacional Constituinte e as eleições diretas para o Poder Legislativo e o Poder Executivo em nível municipal, estadual e federal, começávamos, assim, o retorno do Estado Democrático de Direito, já que o texto da nova Constituição Federal, que foi formulada e concluída em 1988, previa o fim da censura e proclamava o direito às liberdades civis da sociedade.

O Estado Democrático de Direito é aquele que assegura aos seus indivíduos garantias e direitos fundamentais, trazendo, nas leis elaboradas por este Estado, como efetivar e garantir esses direitos. A diferença deste Estado para o Estado de Direito é que, naquele, o próprio Estado Democrático de Direito está submetido as suas leis, vindo a cumpri-las como qualquer indivíduo.

O Estado Democrático de Direito, que segundo a lição de José Afonso da Silva, conjuga os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não como simples reunião formal dos respectivos elementos, mas, porque, nasce um conceito novo que os supera, já que, aliando um componente revolucionário de transformação social, de mudança do *status quo*, de promoção da justiça social, que está inscrito no artigo 1º da Carta Magna de 1988 (SILVA, 2014, p.114).

No início, a preocupação do Estado era restrita à declaração formal dos direitos humanos, dentro de uma presunção formal de igualdade, tendo a Constituição, papel de limitar-se a criar mecanismos de acesso à justiça, em sentido estrito, sem uma preocupação de como efetivar este acesso.

Com o passar do tempo, há uma realidade política-econômica-social em evolução, trazendo as questões sociais para a política de governo, fazendo, assim, com que haja uma evolução do constituinte, devendo este assumir uma tarefa muito importante, a de efetivação dos direitos fundamentais, devendo escolher quais são, declará-los, e garantir à sua efetividade**.**

Ao trazer, no texto constitucional valores sociais, o legislador tem a missão de criar mecanismos práticos, capazes de operacionalizar esses direitos fundamentais, pois a Constituição Federal, ao elencar um rol de direitos mínimos, como fundamentais, deixa clara a importância e o relevo da tutela dos direitos fundamentais, bem como a forma de desempenho dessa tutela por meio de padrões processuais definidos, dispensando-lhes assim, tratamento de princípios constitucionais.

Podemos dizer que caminham juntos à tutela jurisdicional e o processo, como forma de efetivar esta tutela. O processo deixa de ser instrumento de soberania estatal, passando a garantia constitucional de acesso à tutela jurídica como meio de exercer a cidadania.

Com efeito, o processo é visto como solução de conflito, sendo um instrumento a permitir, que a jurisdição alcance seus escopos, que na visão de Dinamarco (1998, p. 387), em sua obra “A instrumentalidade do Processo”, definiu três escopos, a saber: escopo político (comprometimento do sistema processual e culto à liberdade), escopo social (pacificar com justiça e educação) e o escopo jurídico (atuação da vontade concreta do direito), para revelar o

grau de utilidade do processo, realizando o poder estatal por meio de um processo justo, na visão de que o processo tem como referência o Estado e o Cidadão.

O Estado Democrático de Direito fundamenta-se no devido processo legal, nos direitos humanos, e tem no princípio da dignidade da pessoa humana um valor axiológico, que deverá ser preservado ao máximo pelo Estado Democrático de Direito.

Surgi, assim, a constitucionalização do Estado Social e Democrático de Direito, e, especialmente, o caráter compromissório e dirigente da Constituição Federal de 1988, inserido no contexto do Direito enquanto propulsor de mudanças sociais.

À visão liberal do Estado e, em consequência, do direito que edita, sucedeu uma leitura social de Estado, aos poucos se irradiando por todo o ordenamento jurídico, a privilegiar a ética e o bem-estar e, em consequência, a intervir progressiva, mas resolutamente, nas relações privadas.

O Estado Social e Democrático de Direito, enquanto instituição jurídica e política, organizada funcionalmente para regular a sociedade e garantir direitos fundamentais, reclama a concretização dos mesmos, através da atividade financeira orçamentária do Poder Público.

No momento, da elaboração e execução da lei orçamentária, o Poder Executivo deve absorver os valores que sustentam a nossa Constituição Federal, com vistas à implementação do atendimento das necessidades públicas por intermédio do orçamento público.

No plano dos modelos de Estado, a proposta de Streck e Morais, se apresenta três "tipos" básicos: o Estado liberal, o Estado social e o Estado Democrático de Direito (STRECK, MORAIS, 2003, p. 87-89).

O Estado liberal de antes, preocupado apenas em proteger o indivíduo isoladamente considerado e sua propriedade, cede espaço ao Estado social interventor e provedor de tudo e de todos, e este, por sua vez, a um modelo intermédio, de um estado regulador, que intervém nas relações privadas, quando necessário assegurar à satisfação das necessidades básicas - mínimo existencial - em ordem a implementar uma sociedade mais livre, justa e solidária. Mínimo existencial este, que a professora Ana Paula de Barcellos, relaciona o a Dignidade da Pessoa Humana e o dever do Estado em garanti-lo, defende a professora que seriam quatro, a saber: educação básica, saúde básica, assistência aos desamparados e acesso à justiça. (BARCELOS, 2002, p. 258).

A Constituição Federal de 1988 consagra princípios explícitos e implícitos, que são princípios estruturantes do próprio Estado Democrático de Direito, comprometido não só com o respeito, mas com a proteção, a promoção e o desenvolvimento dos direitos fundamentais.

O arcabouço normativo-principiológico da Constituição da República, em seu artigo 1º, consagra o Estado Democrático de Direito, sabe-se que, não há que se falar em hierarquia normativa entre seus dispositivos, mas, ressalte-se, é possível constatar-se, da Constituição Federal de 1988, flagrante hierarquia axiológica entre suas normas, vale dizer, de valores, e, nesse passo, merece especial atenção à reserva no orçamento de direitos de qualquer dimensão, assegurando, assim, a proteção à pessoa humana e ao direito à igualdade.

No dizer de Sidney Guerra, a Constituição alberga opções políticas fundamentais de uma comunidade, portanto, sujeita-se às variações temporais e espaciais identificadoras, em cada caso, povo e da época histórica que visa regularizar (GUERRA, 2012, p. 23).

Segundo Konrad Hesse (1992, p. 8-9), o objetivo da Constituição é perseguir a unidade política do Estado e a ordem jurídica. O que demanda que Estado e poder atuem unidos frente aos diversos interesses, pretensões e formas de conduta presentes na realidade. A criação de uma unidade política do Estado constitui um processo ininterrupto e um alvo permanente (HESSE, 1992, p. 8-9).

A Constituição é assim a lei maior de um Estado Democrático de Direito, ou seja, Estado Constitucional, assegurando que o Poder daí emanado é legítimo, a título de exemplo, José Joaquim Gomes Canotilho diz ao tratar do Estado Constitucional o seguinte:

> O Estado constitucional é 'mais' do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para 'travar' o poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de *legitimação* do mesmo poder (*to legitimize State power*). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a da legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a da legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político. O Estado 'impolítico' do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder. Só assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretizado, segundo procedimentos juridicamente regulados serve de 'charneira' entre o 'Estado de direito' e o 'Estado democrático' possibilitando a compreensão da moderna fórmula Estado de direito democrático (CANOTILHO, 1998, p.91-94).

Como podemos observar, no Estado Democrático de Direito é absolutamente fundamental, que o exercício do poder político seja legítimo. Pois, como afirma Häberle (2007, p. 273), no "Estado Constitucional Democrático deve surgir novamente, de maneira especial, a questão da legitimação conforme critérios democráticos (de teoria da democracia)" (HÄBERLE, 2007, p. 273).

A Constituição de 1988 foi a primeira Constituição Brasileira a fazer previsão expressamente do princípio do devido processo legal, dentro dos direitos individuais e coletivos no seu artigo 5º, inciso LIV.

Na acepção processual, o princípio acima citado se manifesta na seara da jurisdição civil, por meio da igualdade das partes, na garantia do *jus actionis*, no respeito ao direito de defesa e no contraditório, sendo este, uma norma princípio diferente de norma-regra.

2. Diferença entre norma-princípio e norma-regra

Neste momento, faz-se necessário fazermos uma diferenciação entre norma-princípio e norma-regra. Em sua obra: "Direito Constitucional e Teoria da Constituição" Canotilho propõe-se a estabelecer o fundamento da compreensão dogmática do direito constitucional português, o entendimento que o seu sistema jurídico é "um sistema normativo aberto de regras e princípios." (CANOTILHO, 1998, p. 1123).

Ao mesmo tempo em que a multifuncionalidade das normas constitucionais é proporcional à variedade de formas, mostra-se necessário esclarecer os tipos da estrutura normativa. A metodologia jurídica tradicional distinguia entre normas e princípios. Essa distinção é substituída pela ideia de que norma é o gênero, no qual as regras e os princípios são espécies.

Para distinguir entre regras e princípios, há diversos critérios a serem utilizados. Quanto ao grau de abstração, os princípios são normas com um grau de abstração mais elevado, enquanto as regras têm sua abstração reduzida. De maneira que, em função dos princípios serem vagos e indeterminados, necessitam de intervenções que os concretizem, já as regras, diante de sua precisão, podem ser aplicadas diretamente. Os princípios estabelecem padrões juridicamente vinculantes, estabelecidos em função da justiça ou da própria ideia de direito; as regras podem ser normas vinculativas com conteúdo apenas funcional (CANOTILHO, 1998, p. 1124).

As normas jurídicas se dividem em normas princípios e normas regras. Ambas as normas, se referem ao dever ser, uma forma de conduta; ou seja, são imperativas.

A norma-princípio não precisa estar escrita para que seja vigente. Basta o seu reconhecimento. Insta salientar, que os princípios jamais serão contraditórios, mas sim contrapostos, isto é, diante de um conflito entre princípios, com base no princípio da proporcionalidade, aquele que for sobrelevado não estará inutilizando a incidência do outro princípio, uma vez que este poderá incidir em outros casos concretos. Assim, o princípio com

peso maior não prevalecerá neste caso específico, contudo, permanece válido e vigente, a fim de que possa incidir nos demais casos.

Já a norma-regra será encontrada em qualquer dispositivo legal ou constitucional. Quando duas normas-regra forem contraditórias, somente uma deve ser levada em consideração, pois a aplicabilidade de uma das regras importa em revogação da outra.

A norma-princípio indica uma diretriz a ser seguida, um objetivo a ser almejado, não importando o caminho a ser traçado, mas dependerá das condições da situação. Já a norma regra também indica uma diretriz a ser seguida, contudo, apresenta um único caminho a ser seguido, sem dar direito a outras oportunidades. Ou seja, a regra tem de ser respeitada, não importando as condições da situação.

No dizer de Daniel Sarmento, princípios são "as traves-mestras do sistema jurídico irradiando seus efeitos sobre diferentes normas, e servindo de balizamento para a interpretação e integração de todo o setor do ordenamento em que se radicam." (SARMENTO, 2002, p. 42).

Já para Eros Roberto Grau, o direito é composto por três tipos de princípios, a saber:

Princípios explícitos → retirados do texto da lei ou da Constituição;

Princípios implícitos → obtidos através da análise de um ou mais preceitos da lei, da Constituição, ou de um conjunto de textos normativos; e

Princípios gerais de direito → considerados, também, como implícitos, são retirados do direito pressuposto. (GRAU, 2004, 141).

O fato é que os princípios são os alicerces, que sustenta uma Constituição, os pilares que determina o caminho a seguir, assim, no seu artigo 1º, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, consagrou princípios matérias estruturantes, que constituem diretrizes fundamentais para toda ordem constitucional, a saber: princípio republicano; princípio federativo; e, princípio do Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e, o pluralismo político, que devem ser compreendidos como valores estruturantes do Estado brasileiro, aos quais foi atribuído um especial significado dentro da ordem constitucional, sendo a dignidade da pessoa humana considerada o valor supremo de nosso ordenamento jurídico, devendo, sempre, ser respeitada.

Alexy (1998, p. 11-12) trás ensinamentos, que os princípios são mandados de otimização, e que por isso, eles podem ser satisfeitos em diferentes graus, dependendo, para tanto, das possibilidades fáticas e jurídicas. Demonstra que, o processo de solução para a colisão de princípios é a ponderação, que ambos compõem o mesmo fenômeno, sendo os

princípios o aspecto normativo, e a ponderação o aspecto metodológico deste. Já as regras incidem sob a forma do tudo ou nada, são postulados definitivos, sendo sua forma de aplicação à subsunção. No conflito de regras, defende que deve ser escolhida uma, e tal escolha se fará por meio da aplicação de uma cláusula de exceção, que elimina a outra; ou então, uma deve ser considerada inválida, para que seja aplicada a outra, e, nesse segundo caso, deve ser utilizado o critério temporal, da hierarquia ou da especialidade, para nortear a determinação de uma regra como inválida para reger o caso sob análise.

Portanto, o conflito de regras se resolve no âmbito da validade, enquanto o dos princípios é resolvido pelo peso, já que, ao se ponderar, no caso concreto, os princípios em conflito escolher-se-á, aquele que terá maior peso para solucionar aquela questão específica, até porque não há relação de precedência entre os princípios de forma incondicional.

Alexy deixa claro, que ao realizar a ponderação, o intérprete pode se utilizar do princípio da proporcionalidade para auxiliá-lo; entende, nesse ponto, que há uma conexão entre a teoria dos princípios e a máxima da proporcionalidade, já que, um influencia o outro de forma recíproca. Relembra que, a máxima da proporcionalidade, deve ser analisada nos termos das seguintes máximas parciais: 1- adequação, 2-necessidade e 3- proporcionalidade em sentido estrito. Inclusive, é interessante mencionar, que segundo o Tribunal Constitucional Federal Alemão, a máxima da proporcionalidade resulta "*en el fondo ya de la propia esencia de los derechos fundamentales*". Aponta, que a lei de colisão, reflete o caráter dos princípios como mandados de otimização, onde não há relação absoluta de precedência, referindo-se a ações e ou situações não quantificáveis (ALEXY, 1993, P. 112).

A tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, 2020, que fora denominada de "PEC do Orçamento de Guerra", fere, justamente, uma norma-princípio, o princípio do devido processo legislativo. Para tanto, é necessário sabermos a definição de Orçamento Público.

Vale salientar que os efeitos das disposições contidas nestas Medidas Provisórias serão transitórios e limitados ao período de decretação do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo n º 6, de 20 de março de 2020.

São atos editados para a criação ou expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do COVID-19.

3. Definição de orçamento público

O orçamento público foi tido, meramente, como o documento Contábil que continha a previsão das receitas e a autorização das despesas, a serem realizadas pelo Estado, desvinculado de planos governamentais e dos interesses coletivos.

Essa concepção, trás a baila a discussão de qual é a natureza jurídica do orçamento público. O início dessa discussão, remota ao século XIX, quando, na Alemanha, Paul Laband afirmara que o orçamento era lei meramente formal, classificado com lei apenas em razão do processo legislativo, que lhe era imposto, sendo o seu conteúdo desprovido de materialidade, traduzindo-se em mera autorização do Poder Legislativo ao Governo, para a prática de atos eminentemente administrativos. Desta forma, Laband iniciou uma teoria, que atravessou parte da história do Direito Financeiro, indo além da Constituição Imperial de 1871, que era o seu contexto (CAMPOS, 1963, p. 327).[1]

Um contexto, que estava ligado ao fato histórico da negativa do Parlamento da Prússia em aprovar os orçamentos submetidos pelo governo de Otton Von Bismarck, filho de *junkers*, nobres rurais, tornou-se um "trovejante reacionário em política" (BURNS, 1959, p.729).[2]

Para os juristas espanhóis Queralt, Serrano, Ollero e López (1996, p. 681), a teoria desenvolvida por Paul Laband, teve como base a Monarquia Constitucional da Prússia e a filosofia liberal do Século XIX.[3] Não havia se consolidado o Estado de Direito na Alemanha, que se encontrava sob o autoritarismo político do II Império.

---

[1] Francisco Campos acerca da repercussão da teoria formulada por Laband: "Tamanha, porém, foi autoridade conquistada por Laband entre os especialistas do Direito Público na Alemanha, que aniquiladas as instituições imperiais, e instaurado o regime democrático, mediante uma nova Constituição, em que se procurava realizar em toda a sua amplitude o Estado de direito(Rechtsstaat), continuou a dominar entre os principais comentadores da Constituição de Weimar o conceito de orçamento como simples ato de administração, ou como plano de gestão de valor meramente pragmático, destituído de significação, eficácia ou efeitos jurídicos."

[2] Não obstante o seu despotismo, a astúcia de Bismarck o levaria a, para barrar as crescentes pressões socialistas, executar em 1883-84 um programa de legislação social tal que, ao largar a política em 1890, "a Alemanha tinha adotado, com exceção do seguro contra o desemprego, quase todos os elementos constituintes do padrão de legislação social que a partir dessa época se tornou familiar à maioria das nações ocidentais" (...) fazendo do proletário alemão um soldado leal, e até certo ponto salvaguardado dos efeitos debilitantes do trabalho fabril.

[3] **En dos pilares se basta la referida construcción. El primero, la propria distinción entre ley material y ley formal, sustentada por la dogmática jurídica surgida de la filosofía liberal del siglo pasado, según la cual sólo es concebida como ley – más aún como norma de Derecho – la que regula la propriedad y la libertad del individuo, reduciéndose el Derecho a las relaciones jurídicas intersubjetivas,** pero sin que pueda considerarse como materia jurídica, ni por tanto contenido propio de la ley, las reglas de organización o de gestión de la actividad administrativa, que sólo cuando se aprueban por el Parlamento con los requisitos y la forma de leyes, pueden denominarse como tales, pero siempre con un sentido puram*ente formal.*

El segundo pilar que sustenta esta teoría – como ha subrayado Rodríguez Bereijo – consiste en el régimen político de <<Monarquía constitucional>> que en aquel entonces vivía en Alemania, no pudiendo desprenderse la tesis expuesta de su anclaje en esta forma de organización política. **La clave de ésta, en efecto, se halla en que la soberanía residía en el Monarca,** al que competía la organización y gestión de los asuntos públicos y de la actuación del poder político; junta a **él Parlamento, carente de la condición de representante de la soberania popular** que le atribuía en cambio la concepción democrática del estado, **tenía exclusivamente como contenido natural de su misión la regulación** de aquellas materias que afectaran directamente a los ciudadanos, esto es, su **propriedad y libertad**, esferas ambas en que el Monarca por sí solo no podía intervenir, precisando el concurso parlamentario y pudiendo ser vetado por éste."(QUERALT, Juan Martín; Carmelo Lozano Serrano; Gabriel Casado Ollero e; José Manuel Tejerizo López. **Curso de Derecho Financeiro y Tributario**. 7ed.Madri: Tecnos – 1996.pág. 681.

Assim, fazia sentido, considerar o processo legislativo do orçamento, como mera autorização ao Poder Executivo, considerando, que era somente competente o Poder Executivo para dizer sobre assuntos do direito público.

No Direito espanhol, o *presupuesto* – denominação do orçamento no Direito espanhol – observa os preceitos históricos e sociais em que o *presupuesto* está ou foi inserido, seja porque em dado momento, somente o viés arrecadatório era levado em consideração, seja porque em outro momento, somente tinha relevância o viés das despesas.

Hoje, percebemos que as duas vertentes são importantes, como bem ressalta o prof. José Marcos Domingues a peça fundamental da democracia financeira, é a lei orçamentária anual, a verdadeira costura que, demonstrando a necessária conexão entre Receita e Despesa, determina à Administração a realização das políticas públicas aprovadas pelo Legislativo, a partir de proposta partilhada com o Executivo.

Para o jurista espanhol, SÁINZ DE BUJANDA (Madrid, 1977, c.3) "o orçamento teria efetivamente natureza material, criadora de direitos e inovadora da ordem jurídica". Argumenta, nesse ponto, que "o orçamento seria lei em sentido pleno, de conteúdo normativo, com eficácia material constitutiva e inovadora, possuindo mesmo força de lei".

Por isso, a polêmica acerca do caráter autorizativo ou impositivo do orçamento, envolvendo tensões principiológicas atinentes a separação de poderes e direitos individuais, é questão central das Finanças Públicas.

Assim sendo, com o surgimento do Estado Social e as novas formas de atuação na conformação da ordem econômica e social, o orçamento público abandona seu caráter de neutralidade e torna-se instrumento de administração pública, de forma a auxiliar o Estado nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle.

Tal transformação das características, e da importância do orçamento público, surge no exato momento em que os objetivos, metas e programas – agora constantes dos textos constitucionais – passam a ter sua implementação condicionada à adoção pelo Estado, de políticas públicas que os concretizem. Portanto, a noção moderna de orçamento é diretamente relacionada à noção de políticas públicas. Afinal, é a partir do Estado Social e Democrático de Direito que surge por meio de realização de políticas públicas – e do orçamento – a intervenção positiva do Poder Público na ordem econômica e na ordem social.

No Estado Social e Democrático de Direito, o orçamento instrumentaliza as políticas públicas e define o grau de concretização dos valores fundamentais constantes do texto constitucional. Dele, depende a concretização dos direitos fundamentais, que tem na

tributação a arrecadação de recursos privados, para prover ao custeio dos serviços públicos necessários à promoção do bem comum, atendendo, assim a finalidade do Estado Social.

Mais uma vez, vale citar o Prof. José Marcos Domingues, com à sua contribuição valiosa na visão da função da tributação**:**

> A tributação visa precipuamente à arrecadação de recursos privados para prover ao custeio dos serviços públicos necessários à promoção do Bem Comum, isto é, ao atendimento das necessidades da população destinatária da ação estatal. Daí exsurge o *princípio da destinação pública do tributo*. Tradicionalmente, entende-se esse princípio como de destinação pública *genérica*, ou seja, de determinação de emprego da arrecadação no atendimento à Despesa geral do Estado (DOMINGUES, 2013).

Assim sendo, a Constituição de 1988, alçou o orçamento público a importante instrumento de governo, tanto para o desenvolvimento econômico quanto para o desenvolvimento social e político. Para tanto, estabeleceu um encadeamento de três leis que se sucedem e se complementam: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse sistema, todos os planos e programas governamentais, devem estar em harmonia com o plano plurianual, nos termos do art. 165, § 4º da CF/1988, e a LDO deverá estar em harmonia com o PPA, nos termos do art. 166, § 4º da CF/1988.

No Brasil, portanto, este processo de planejamento-orçamento consubstancia-se nos seguintes instrumentos: a) Plano Plurianual (PPA); b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e c) Lei de Orçamentos Anuais (LOA) ou Orçamento ou Lei Orçamentária Anual.

Definindo cada um deles, tem-se que o plano plurianual é um plano de médio prazo, através do qual intenta-se ordenar as ações do governo em direção ao alcance dos objetivos e metas fixados para um período de cinco anos, ao nível de governo federal, e de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais (KOHAMA, 1996).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como finalidade orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, de forma a adequá-la às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual. Piscitelli, Timbó e Rosa (1999) dizem que a LDO funciona como uma ponte entre o plano e o orçamento.

Quanto ao Orçamento Público, sob o enfoque da autorização legal, Baleeiro conceituou o mesmo como sendo:

> O ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por um certo período de tempo e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei (BALEEIRO, 2012, 525).

A Carta Magna em seu texto repartiu as competências dos poderes e também dos entes federativos. Definiu nos artigos 22 e 24 as competências para legislar, e nos artigos 21 e 23, definiram as atribuições dos entes federativos. Conforme se observa no texto constitucional, as atribuições da União, Estado, Municípios e Distrito Federal são justamente para efetivar e implementar as matérias consubstanciadas em nossa legislação. Deste modo, por exemplo, cabe privativamente a União, legislar sobre seguridade social (art. 22, XXIII, CF/1988), logo cabe ao ente federal estabelecer, através da lei, as políticas públicas relacionadas a essa matéria.

Em outros casos, a Constituição Federal assevera nos arts. 196 e 198, por exemplo, a saúde como um direito de todos os cidadãos a ser prestado pelo Estado por intermédio de um sistema único que albergue todos os entes da federação. A competência para efetivação deste importante direito fundamental é comum da União, Estado, Municípios e Distrito Federal, de acordo com o art. 23, inciso II, da CF/1988. Tal dispositivo demonstra o caráter de cooperatividade entre os entes, almejando a plena efetividade e a maior proteção para o essencial direito à saúde.

A maioria dos doutrinadores que escrevem sobre o tema políticas públicas, estabelecem que a função de implementar políticas públicas é preeminente do Poder Executivo, entretanto, ele não exerce essa função sozinho. O Poder Legislativo quando elabora projetos de leis, e aprova as leis orçamentárias dá inicio ao processo constitucional, que no fim resultará na formação dessas políticas. Até mesmo o Judiciário, faz parte deste processo de implementação quando elabora seus mecanismos de planejamento que envolve, em grande parte, a coletividade.

Enfim, fica demonstrado que o processo de implementação de políticas públicas é uma tarefa desenvolvida de forma conjunta pelos poderes da República, e que, embora não pareça visível, há participação de todos os Poderes, fazendo com que, o Poder Judiciário ao ser interpelado, exerça à sua função de guardião da Constituição Federal, sendo, assim, legítima à sua intervenção.

Sendo o orçamento, um implemento de políticas públicas pode ser mudado virtualmente? Pode o devido processo legislativo de uma PEC ser desrespeitado por força o estado da contaminação à pandemia de Covid-19? Pode a PEC não apresentar justificativa, elemento imprescindível para que os demais parlamentares possam conhecer da motivação do oferecimento de um projeto de emenda à Constituição Federal?

3.1. Convid 19 e a "PEC do Orçamento de Guerra"

A Organização Mundial da Saúde (OMS) é a agência da Organização das Nações Unidas (ONU) especializada nas questões médicas e de saúde. É, atualmente, um dos principais órgãos responsáveis pela definição da agenda internacional para assuntos relacionados a esses temas.

Tedros Adhanom Ghebreyesus (SUÍÇA, 2020) diretor geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), declarou no dia 11 de março de 2019, que a organização elevou o estado da contaminação à pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2).

A pandemia de Covid-19 tem acarretado uma modificação sem precedentes nas relações de trabalho no Brasil, no mundo e no capitalismo, sistema político-econômico. Nas relações de trabalho surge à figura esquecida da suspensão do contrato de trabalho, com a responsabilidade do governo, para alguns, em arcar com parte dos salários dos empregados, no mundo, fazendo com que diversos países injetem na economia dinheiro com pacotes econômicos, e no capitalismo paralisa a atividade produtiva.

Os riscos da propagação do vírus e o necessário enfrentamento da grave emergência de saúde pública conduziram à publicação da Lei nº 13.979/20[4], que autoriza, dentre outras providências, medidas de isolamento, quarentena e determinação de realização compulsória de exames.

Diversos Estados e Municípios da Federação lançaram mão de decretos com imposição de proibição de abertura temporária de escolas, universidades, indústrias, shopping centers, museus, teatros, cinemas, restaurantes, enfim, espaços em que a reunião de pessoas pudesse representar perigo de disseminação do vírus.

Entidades públicas e privadas, antes mesmo da edição dos referidos decretos, comunicaram a suspensão de suas atividades até segunda ordem, ou seja, até a redução dos riscos inerentes à pandemia.

Com as publicações dos diversos decretos editados por Estados e Municípios com imposição de proibição de abertura temporária de diversos estabelecimentos, a economia mundial para, esgotando a produção capitalista, adoecendo a sociedade mundial.

Na União o Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020, assim, regulamenta:

> O Congresso Nacional decreta:
>
> Art. 1º **Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as**

[4] Esta Lei dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

> **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.
> Art. 2º Fica constituída 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).
> § 1º Os trabalhos poderão ser desenvolvidos por meio virtual, nos termos definidos pela Presidência da Comissão.
> § 2º A Comissão realizará, mensalmente, reunião 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).
> § 3º 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.
> Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação (grifos nossos).

Com isso, o governo poderá descumprir, até 31 de dezembro deste ano, a meta fiscal, que é de deficit de R$ 124 bilhões, e liberar mais recursos para o combate à Covid-19. Será a primeira vez que o Brasil entrará em estado de calamidade desde que a LRF - lei de responsabilidade fiscal, de 2000, está em vigor.

Assim, a decretação de estado de calamidade pública editada no Estado Democrático de Direito Brasileiro traz implicação direta no coletivo e no individual de cada individuo. Dentre estas implicações, sob a égide do Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020, foram editados vários atos que compõe no site do planalto, especificamente, a Legislação da Convid-19.

Dentre estes atos editados, um, especificamente, traz impactos do coronavírus no Orçamento Público: a Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020, conhecida como "PEC do Orçamento de Guerra", que "*institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências*", que se encontra em tramitação virtual no Congresso Nacional, começando pela Câmara Federal.

4. Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020, conhecida como "PEC do Orçamento de Guerra" – violação ao devido processo legislativo

No dia 1° de abril de 2020, o Deputado Rodrigo Maia, Presidente da Câmara dos Deputados, juntamente com outros parlamentares, apresentou a Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020, conhecida como "PEC do Orçamento de Guerra", que "*institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências*"

Destacamos que a atuação é tempestiva por parte do Congresso Nacional, sem adentrar ao mérito da proposta, para oferecer soluções orçamentárias em momento de extrema gravidade social e econômica pelo qual atravessa o país em razão da pandemia da Covid-19.

Não há qualquer dúvida acerca do delicado momento em que o Brasil se encontra, com ameaças de demissões em massa, superlotação das unidades intensivas de tratamento, ausência de recursos suficientes para manter atividades essenciais, sobretudo na área da saúde.

Entretanto, deve-se ponderar que a alteração da Constituição Federal em tempos de crise, como se verá, deve ser considerada a *ultima ratio*, a derradeira opção de que se dispõe para que se contornem os inúmeros problemas de cada momento da história.

A Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020 deve obedecer ao sistema rígido traçado pelo artigo 60, § 2º da Constituição Federal de 1988.

O primeiro vício formal identificado na tramitação da PEC n. 10/2020 diz respeito à ausência de justificação, elemento fundamental para a transparência do processo legislativo, onde o proponente apresenta as razões que fundamentam a proposta para que os demais parlamentares possam conhecer da motivação do oferecimento de um projeto de emenda à Constituição Federal.

Há clara ofensa, direta e reflexa, ao quanto disposto pelo § 1º do art. 107 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, redigido nos seguintes termos:

> § 1º Deverão constar da publicação a proposição inicial, com a respectiva justificação; os pareceres, com os respectivos votos em separado; as declarações de voto e a indicação dos Deputados que votaram a favor e contra; as emendas na íntegra, com as suas justificações e respectivos pareceres; as informações oficiais porventura prestadas acerca da matéria e outros documentos que qualquer Comissão tenha julgado indispensáveis à sua apreciação (BRASIL, RICD, 2019).

Também o art. 129, I, do mesmo Regimento, não foi observado:

> Art. 129. O parecer por escrito constará de três partes:
> I – relatório, em que se fará exposição circunstanciada da matéria em exame; (BRASIL, RICD, 2019).

A necessidade de fundamentação, como se vê, tanto na justificação da Proposta de Emenda à Constituição como nos relatórios subsequentes, não é apenas formal, mas material, por ser a substância mesma para os debates legislativos.

Assim, conforme disciplina o artigo 489 do Código de Processo Civil, são elementos essenciais da sentença:

> I - **o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo**;
> II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;
> III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.
> [...] (grifos nossos)

Da mesma forma, que para sentença, o relatório é a transparência do processo, o relatório na PEC deve fazer uma exposição circunstanciada da matéria em exame, conforme disciplina o artigo 129, I, do mesmo Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Some-se a isso o fato de que as sessões remotas, embora úteis para aprovação de projetos de lei que exigem apreciação urgente pelo Congresso, não podem ser a regra para as mudanças mais solenes que se fazem ao ordenamento jurídico de um país.

Conclusão

Face ao exposto, parece-nos inegável que houve, no início de sua tramitação, violação ao devido processo legislativo, por força da pandemia de Covid-19.

Vale salientar que os efeitos das disposições contidas nesta Proposta de Emenda à Constituição nº 10/2020 serão transitórios e limitados ao período de decretação do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo n º 6, de 20 de março de 2020.

São atos editados para *institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências* no contexto de calamidade gerado pela disseminação do COVID-19. Mas, inegavelmente, existirão reflexos, orçamentários pós-pandemia.

Entendemos que a pandemia da doença Covid-19 como hipótese de força maior, que autorizaria para fins da PEC, votação presencial, ressaltando, que nenhum dos dispositivos constantes da PEC 10/2020 necessitaria ser veiculado por PEC. Tais disposições poderiam constar, sem qualquer prejuízo, de lei complementar, em alguns casos, lei ordinária, em outros.

Por fim, além das questões de caráter formal, está-se diante de um perigo iminente à solidez do processo legislativo traçado pela Constituição Federal de 1988, como vêm apontando alguns juristas ao tratarem do mérito da PEC n. 10/2020.

Referências

ALEXY, Robert. **Colisão e ponderação como problema fundamental da dogmática dos direitos fundamentais**. Tradução informal de Gilmar Ferreira Mendes. Palestra proferida na Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, em 10.12.98.

_____, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 1993.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 18. ed. rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARCELOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em:https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf. Acesso em: 15 abr. 2020.

BURNS, Edward McNall. **História da Civilização Ocidental**. 2ª ed., tradução brasileira da 4ª ed. norte-americana. Porto Alegre: Editora Globo, 1959, v. 2, p. 729, Op. cit., p. 748.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2. ed., 1998.

CAMPOS, Francisco. **Orçamento – Natureza Jurídica – Anualidade – Discriminação de Rendas – Imposto de Indústrias e Profissões – Movimento Econômico – Imposto sobre vendas e consignações.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 71, jan./mar. 1963.

DINAMARCO, Cândido Rangel**. A instrumentalidade do processo**, 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

GHEBREYESUS,Tedros Adhanom. **Organização Mundial da Saúde classifica novo coronavírus como pandemia**. Disponível em: https://nacoesunidas.org/organizacao-mundial-da-saude-classifica-novo-coronavirus-como-pandemia/. Acesso em: 11 abr. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 141

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos & Cidadania**. São Paulo. ed. Atlas S.A, 2012.

HÄBERLE, Peter. **El estado constitucional**. Trad. esp. de Héctor Fix-Fierro. Buenos Aires: Astrea, 2007.

HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. 2. ed. Tradução Pedro Cruz Villalon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade Pública:** Teoria e Prática. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LOZANO SERRANO, Carmelo; QUERALT, Juan Martín; OLLERO, Gabriel Casado; LÓPEZ, José Manuel Tejerizo. **Curso de Derecho Financiero y Tributario**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro - 23.ª edição, atualizada por EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO, MALHEIROS EDITORES. 1998.

DOMINGUES, José Marcos. **O Desvio de Finalidade das Contribuições e o seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro**. Disponível em: http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/4485/2794 acesso em 01 de out. 2013.

PISCITELLI, Roberto B.; TIMBÓ, Maria Zulene F.; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: Uma abordagem da Administração Financeira Pública**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SÁINZ DE BUJANDA, Fernando. **Sistema de Derecho Financiero**. Tomo I, vols. 1.º y 2.º, Edición de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, y 1985

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado.** 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.