

**A ATUAÇÃO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR  
DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: A APROVAÇÃO DAS PECs Nº 10/2020 E  
Nº 16/2020 EXTRAPOLA UMA LIMITAÇÃO CIRCUNSTANCIAL?<sup>1</sup>**

**DERIVATIVE REFORMING CONSTITUENT POWER ACTIVITY DURING THE  
COVID-19 PANDEMIC: THE APPROVAL OF PROPOSALS FOR  
CONSTITUTIONAL AMENDMENT 10/2020 AND 16/2020 EXCEEDS A  
CIRCUMSTANTIAL LIMITATION?**

Bruno Villela de Medeiros Costa<sup>2</sup>

Gabriella Diniz Veloso<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo abordar os principais aspectos tocantes ao procedimento de reforma constitucional, analisando o que discute a doutrina pátria sobre o tema, além de verificar se o panorama de excepcionalidade constitui um óbice circunstancial implícito à tramitação de uma Proposta de Emenda à Constituição, sobretudo em relação às PECs nº 10/2020 e 16/2020, convertidas nas Emendas Constitucionais nº 106 e 107/2020. Utiliza-se a metodologia de pesquisa qualitativa, com a análise de normas regulamentadoras do tema no ordenamento jurídico brasileiro e discussões levantadas pela doutrina pátria, tanto para reflexões quanto fundamentos embasadores do tema.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pandemia. Reforma constitucional. Limitação circunstancial implícita.

**ABSTRACT:** This article aims to address the main aspects of the constitutional reform procedure, analyzing what the national constitutionalists discuss over the subject, in addition to verifying whether the exceptional situation constitutes an implicit circumstantial obstacle to the processing of a Proposed Amendment to the Constitution, especially in relation to PCAs 10/2020 and 16/2020, later converted into Constitutional Amendments 106 and 107/2020. Qualitative research was used as a method, with the analysis of related regulatory norms inside

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no V Enpejud: Encontro de Pesquisas Jurídicas (2020): O Poder Judiciário como garantidor dos direitos humanos. Foi selecionado para publicação na Revista da Esmal por ter recebido uma das melhores pontuações dos avaliadores.

<sup>2</sup> Graduando em Direito (Universidade Federal de Alagoas – UFAL). E-mail: bruno.costa@fda.ufal.br

<sup>3</sup> Graduanda em Direito (Universidade Federal de Alagoas – UFAL). E-mail: gabriella.veloso@fda.ufal.br

the Brazilian legal system and discussions raised by the national constitutionalists, both for reflections and the theme's fundamental basis.

**KEYWORDS:** Pandemic. Constitutional reform. Implicit circumstantial limitation.

## INTRODUÇÃO

Com a decretação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde, em virtude da propagação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), causador da doença COVID-19<sup>4</sup>, o mundo passou a enfrentar uma das maiores crises sanitárias já vistas na história da humanidade. Crise esta que provocou efeitos não só na saúde, mas também na estabilidade das instituições democráticas, com conflitos político-institucionais envolvendo princípios constitucionais, como o pacto federativo e a separação de poderes, além de fazer colidir uma série de direitos e garantias fundamentais<sup>5</sup>.

Prova disso foi a elaboração de Lei nº 13.979/2020, que, antes mesmo de haver a decretação de pandemia pela OMS, já buscou assegurar o combate à propagação do coronavírus, havendo a previsão de medidas restritivas de direitos e garantias fundamentais com o intuito de preservar a saúde, tais como o isolamento e quarentena, além de realização compulsória de testes, restrição de entrada e saída do país, de locomoção interestadual e intermunicipal, e requisição de bens e serviços<sup>6</sup>.

Com o mesmo fito de realizar um melhor e mais efetivo enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, o Senado Federal elaborou o Decreto Legislativo nº 6, publicado em 20 de março de 2020 a pedido do Presidente da República — por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março<sup>7</sup> —, reconhecendo o estado de calamidade pública a nível nacional<sup>8</sup>, com vistas à

---

4 OMS declara pandemia de coronavírus. **G1 (Globo)**, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2020.

5 SARLET, Ingo Wolfgang; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Democracia e "emendismo" constitucional em tempos de pandemia. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 26 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-26/democracia-emendismo-constitucional-tempos-pandemia>. Acesso em: 8 jul. 2020.

6 BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

7 BRASIL. **Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2239602>. Acesso em: 16 jul. 2020.

8 BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

distribuição de recursos da União aos Estados e Municípios voltados ao combate da crise sanitária.

Dessa forma, é evidente que toda essa situação de excepcionalidade provoca uma necessidade de adaptação do ordenamento jurídico para enfrentar a crise no caso concreto, seja com elaboração de leis e demais atos normativos, ou, até mesmo, com a alteração do texto constitucional. No entanto, esta última não pode ser realizada a bel-prazer do legislador, visto que o Poder Constituinte Originário estabeleceu, no art. 60 da Carta Magna<sup>9</sup>, limites à possibilidade de reforma constitucional, sejam formais, materiais ou circunstanciais. Limites estes que devem ser analisados com mais cautela ainda quando se refere a uma situação que foge da normalidade, como é o caso da pandemia, com o intuito de evitar reformas oportunistas, que coloquem em risco a ordem constitucional democrática<sup>10</sup>.

Nesse sentido, faz-se uma análise acerca da tramitação e aprovação das Propostas de Emenda à Constituição nº 10 e 16/2020, convertidas em Emendas Constitucionais nº 106 e 107, que versam, respectivamente, sobre o orçamento de guerra e as eleições municipais, sem intenção de esgotar o tema, devido a sua amplitude e vastidão, mas com o intuito de viabilizar um debate jurídico-constitucional ensejado pela pandemia de COVID-19 no tocante a alguns institutos, tais como a reforma constitucional e os mecanismos de exceção constitucionalmente e infraconstitucionalmente previstos.

## 2 A CONSTITUIÇÃO E SEU PROCESSO DE ALTERAÇÃO

Para tratar sobre a reforma constitucional e seus principais aspectos, deve-se, antes, entender qual a importância de uma Constituição, levando em conta sua supremacia e rigidez, assim como o fenômeno de sua elaboração, visto que não há possibilidade de compreender o processo de alteração sem, anteriormente, conhecer o processo de criação.

### 2.1 O PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO E A IMPORTÂNCIA DA CONSTITUIÇÃO

---

9 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

10 SARLET, Ingo Wolfgang; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Democracia e "emendismo" constitucional em tempos de pandemia. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 26 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-26/democracia-emendismo-constitucional-tempos-pandemia>. Acesso em: 8 jul. 2020.

Deve-se entender que a Constituição, em seu aspecto jurídico, é o documento responsável pela estruturação política de um Estado. É um conjunto de normas que dá o ponto de partida, estabelecendo a organização de seus órgãos, o modo de aquisição do poder e a forma de seu exercício, os limites de sua atuação, o regime político e os fins socioeconômicos do Estado<sup>11</sup>, os direitos e garantias fundamentais, os princípios norteadores do ordenamento jurídico, assim como o processo legislativo para a edição de outras normas.

De forma mais sucinta, ensina Canotilho:

Constituição é uma ordenação sistemática e racional da comunidade política, plasmada num documento escrito, mediante o qual se garantem os direitos fundamentais e se organiza, de acordo com o princípio da divisão de poderes, o poder político<sup>12</sup>.

Seu processo de criação é feito por meio do Poder Constituinte Originário, que é um Poder de Fato, formado pela necessidade de elaborar uma Constituição, seja pelo surgimento de um novo Estado ou por algum fato dotado de relevância suficiente para causar uma ruptura com a ordem jurídica anteriormente estabelecida.

Tal poder, sob a ótica positivista, tem como características ser: inicial, já que não há nenhum anterior ou superior a ele; autônomo, por caber apenas ao seu titular a escolha do conteúdo a ser consagrado na Constituição; e, por fim, incondicionado, já que não é submetido a nenhuma regra de forma ou conteúdo<sup>13</sup>.

## 2.2 SUPREMACIA E RIGIDEZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com isso, entende-se que a Constituição é de suma importância no ordenamento jurídico, sendo dotada de supremacia. Nas palavras de Paulo Gustavo Gonet Branco:

O conflito de leis com a Constituição encontrará solução na prevalência desta, justamente por ser a Carta Magna produto do poder constituinte originário, ela própria elevando-se à condição de obra suprema, que inicia o ordenamento jurídico, impondo-se, por isso, ao diploma inferior com ela inconciliável. De acordo com a doutrina clássica, por isso mesmo, o ato contrário à Constituição sofre de nulidade absoluta<sup>14</sup>.

---

11 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 45.

12 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Lisboa: Livraria Almedina, 1993. p. 13.

13 NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2018. p. 74.

14 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 106.

Tal supremacia, já em relação à Constituição de 1988, coloca-a no vértice do sistema jurídico do país, conferindo validade a este e legitimidade a todos os poderes estatais. Toda autoridade só nela encontra fundamento; nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são dotados de soberania, porque todos encontram limites nas normas constitucionais, ou seja, exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Do mesmo modo, todas as normas que integram o ordenamento jurídico pátrio só serão válidas se estiverem em conformidade com as normas da Constituição Federal<sup>15</sup>.

No entanto, sua supremacia não significa imutabilidade absoluta, isto é, não é porque é dotada de superioridade no ordenamento jurídico que não pode ser alterada em nenhuma hipótese. O constituinte originário estabeleceu que a Carta Magna de 1988 é mutável, sendo de competência do Poder Constituinte Derivado Reformador promover tais alterações.

A ideia de permitir que haja alterações no texto constitucional vem da necessidade de que este não fique engessado, mas sempre se adapte às perspectivas sociais, que estão em constante evolução. Assim, a imutabilidade absoluta da constituição provocaria, de acordo com Paulo Bonavides, uma colisão com a vida, que é mudança, movimento, renovação, progresso, rotatividade, gerando um enorme risco de entregar a solução das crises à revolução e ao golpe de Estado<sup>16</sup>.

Só que, ao mesmo tempo, é necessário que haja estabilidade do texto constitucional, para que não ocorra sua banalização. Então, para adotar uma solução intermediária entre duas perspectivas inviáveis, quais sejam, a inalterabilidade da Constituição e a sua banalização, pela facilidade de sua reforma, o legislador constituinte estabeleceu que a Constituição seria rígida, isto é, pode ser alterada, mas por meio de um processo legislativo mais rigoroso em relação às leis ordinárias, fazendo com que haja preservação das instituições fundamentais e o reforço da supremacia da Lei Maior<sup>17</sup>.

---

15 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 47.

16 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 196-197.

17 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 116-117.

### 2.3 A REFORMA CONSTITUCIONAL E SUAS LIMITAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A reforma constitucional consiste num processo formal de mudança das constituições rígidas, como é o caso da Constituição de 1988, conforme já abordado anteriormente. Esse processo se dá de acordo com as exigências estabelecidas na própria constituição para o exercício do Poder Reformador, que são bem mais complexas do que aquelas referentes ao processo legislativo ordinário.

A Carta Magna de 1988 estabeleceu que a competência para elaborar emendas em seu texto é do Congresso Nacional. Portanto, este será competente para o exercício do que é conhecido como Poder Constituinte Derivado Reformador, isto é, o poder de emendar a Constituição Federal. Este, nas palavras de Cármen Lúcia, apresenta as seguintes características:

[...] o poder constituinte, ser ele derivado (pois nasce do poder constituinte originário, pelo qual se institui segundo modelo definido pelo constituinte de primeiro grau), subordinado (submetendo-se, por esta qualidade, às determinações normativas do constituinte originário), condicionado (põe-se o exercício do poder reformador sob o pálio e condições fixadas na obra do poder constituinte originário) e, por todas estas razões, limitado, a dizer, o seu exercício é balizado por matérias e formas previamente identificadas no sistema constitucional posto<sup>18</sup>.

Dessa forma, fica claro que, apesar de alterar o texto constitucional, esse poder não é exercido com plena liberdade por parte dos congressistas, já que deve-se observar, conforme a citação acima, o fato de ser derivado, subordinado e condicionado ao que determinou o constituinte originário.

Nesse sentido, é no art. 60 da Constituição da República Federativa do Brasil que há a regulamentação do processo legislativo da Proposta de Emenda à Constituição, com a presença de limites formais, materiais e circunstanciais, explícitos e que caracterizam a rigidez desse processo.

Os formais dizem respeito à forma como a Constituição pode ser alterada, envolvendo determinações quanto a quem pode propor mudanças, quem deve aprová-las, quantas votações, qual o seu intervalo e qual o quórum necessário para a aprovação da modificação<sup>19</sup>. Em resumo,

---

18 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 30, ed. 120, p. 159-186, out.-dez. 1993.

19 NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 233.

trata dos aspectos relativos ao procedimento e estão dispostos nos incisos I, II, III e nos parágrafos 2º, 3º e 5º do art. 60:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

[...]

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

[...]

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Já os materiais são limitações quanto a alguns temas que são considerados pilares da ordem jurídica vigente, de modo que sua supressão não pode ser admitida nem por reforma constitucional. São as cláusulas pétreas, elencadas pelo constituinte no parágrafo 1º do art. 60, quais sejam: a) a forma federativa de estado; b) o voto secreto, direto, universal e periódico; c) a separação dos Poderes; e d) os direitos e garantias individuais.

Por fim, os circunstanciais visam impedir que a Constituição seja alterada em contextos de grave crise institucional, quando não há a tranquilidade exigida para a realização de alterações no documento supremo do ordenamento jurídico pátrio. Assim dispõe a Ministra Cármen Lúcia:

É que esta reclama uma tranquilidade que permita que as modificações introduzidas no sistema constitucional não sejam vislumbradas sob a ótica enevoadada a que os momentos de incerteza e de insegurança conduzem. Nos momentos de crise social ou institucional, a superveniência de uma reforma na base do sistema normativo do Estado tende a voltar-se às contingências, às situações eventuais, a soluções momentâneas e atropeladas para problemas que nem sempre são momentâneos e que, às vezes, são consequências dos problemas maiores e verdadeiramente determinadores da instabilidade<sup>20</sup>.

As limitações circunstanciais estão previstas no parágrafo 1º do art. 60 do texto constitucional e consistem na vedação de emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, institutos estes que serão explicitados no próximo capítulo.

---

20 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 30, ed. 120, p. 159-186, out.-dez. 1993.

### 3 A PANDEMIA DA COVID-19 E O RECONHECIMENTO DOS ESTADOS DE EXCEÇÃO DE NATUREZA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

Uma carta constitucional rígida, cujo procedimento por ela previsto para a alteração de seu texto é mais dificultoso, tende a proporcionar uma maior estabilidade institucional, já que a rigidez constitui um óbice às mudanças repentinas do texto constitucional, fruto de meros caprichos de maiorias ocasionais<sup>21</sup>. No entanto, é possível que as instituições fundamentais atravessem crises, as quais rompem a normalidade constitucional.

A fim de contornar a criticidade das circunstâncias e conter seus efeitos nefastos, todas as Constituições brasileiras previram os chamados sistemas de emergência, *i. e.*, mecanismos utilizados em situações de excepcionalidade a fim de restituir a ordem rompida, em decorrência dos quais restringe-se o exercício dos direitos e garantias fundamentais, além de conferir poderes anormais aos governantes<sup>22</sup>. Esses mecanismos são previstos tanto na Constituição Federal, quanto na legislação comum.

#### 3.1 ESTADOS DE EXCEÇÃO DE NATUREZA CONSTITUCIONAL

Tendo em vista a necessidade de positivar uma previsão de situações de crises e o regramento correspondente a elas, a Constituição reconhece três tipos de estados de exceção, postos em numerosas disposições: a intervenção federal (prevista nos arts. 34 a 36), estado de defesa (art. 136) e o estado de sítio (arts. 137-139). A decretação desses sistemas de emergência é de competência privativa do Presidente da República, conforme disposto no artigo 84, incisos IX e X da Constituição Federal.

Como leciona André Ramos Tavares<sup>23</sup>, a intervenção federal consiste em uma medida excepcional de controle do pacto federativo por meio da qual se autoriza que um dos entes federativos deliberadamente intervenha em outro, suspendendo a sua autonomia. O capítulo

---

21 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 117.

22 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida. Art. 21, V — decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1427-1428. *E-book*.

23 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 1071; 1163. *E-book*.



dedicado à intervenção federal enumera taxativamente as hipóteses de sua aplicação no art. 34, com vistas à preservação da integridade política, jurídica e física da federação<sup>24</sup>.

Já no tocante ao estado de defesa, nos dizeres de José Afonso da Silva: “[...] é uma situação em que se organizam medidas destinadas a debelar ameaças à ordem pública ou à paz social”<sup>25</sup>. Nos termos do artigo 136 da Constituição, a vigência do estado de defesa deve ser limitada temporal e espacialmente pelo decreto do Presidente da República — inicialmente não será superior a trinta dias —, além de que nele devem constar as medidas coercitivas que devem vigorar, taxativamente elencadas no parágrafo 1º do mesmo artigo.

E, por fim, no que se refere ao estado de sítio, ainda segundo os ensinamentos do referido doutrinador:

[...] consiste; pois, na instauração de uma legalidade extraordinária, por determinado tempo e em certa área (que poderá ser o território nacional inteiro), objetivando preservar ou restaurar a normalidade constitucional, perturbada por motivo de comoção grave de repercussão nacional ou por situação de beligerância com Estado estrangeiro<sup>26</sup>.

O art. 138 da Constituição Federal dispõe que o ato normativo que decreta o estado de sítio deverá indicar a sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas. Assim como o estado de defesa, seu prazo inicial máximo será de trinta dias, podendo ser prorrogado por igual período. Em caso de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira (inciso II), poderá ser decretado pelo tempo que perdurar a situação de beligerância.

### 3.2 ESTADOS DE EXCEÇÃO DE NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL

Além das situações de excepcionalidade que o constituinte previu ao longo de inúmeros dispositivos constitucionais, há alguns institutos criados pelo legislador comum, tendo em vista os acontecimentos que ensejam circunstâncias atípicas e que não se enquadram nos requisitos para a decretação dos estados constitucionais de exceção, de maneira a

---

24 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 845.

25 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 775-779.

26 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 775-779.

comprometer a vida e o cotidiano de certa população regional e/ou local<sup>27</sup>. Estes estados de exceção infraconstitucionais são a situação de emergência e o estado de calamidade pública.

O Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, o qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), estabelece as definições de situação de emergência e estado de calamidade pública. O inciso III do seu artigo 2º conceitua a situação de emergência como sendo uma “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”<sup>28</sup>.

Já o conceito de calamidade pública, *per se*, indica uma indeterminação, de modo a admitir uma generalização por meio da construção de *standards*<sup>29</sup>. Com vistas à indicação do sentido da expressão utilizada no Decreto nº 7.257/10, seu artigo 2º, inciso IV considera estado de calamidade pública uma “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”<sup>30</sup>.

Pela leitura do texto normativo, infere-se que, enquanto na situação de emergência há a ocorrência de um desastre que enseja uma possibilidade *iminente* de danos e prejuízos que afetam em parte a capacidade de mobilização do poder público para contê-los, no estado de calamidade pública a capacidade de resposta do poder público é *substancialmente* afetada, efetivamente ocorrendo os referidos danos e prejuízos<sup>31</sup>, os quais não podem ser aferidos de imediato, além de não haver uma previsão de cessação dos efeitos do desastre<sup>32</sup>.

Considerando o rápido agravamento da crise sanitária no país, o presidente Jair Bolsonaro, por meio da Mensagem nº 93, solicitou ao Congresso Nacional que reconhecesse o

---

27 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. (In)segurança jurídica em épocas de covid-19. **Migalhas**, [s. l.], 28 abr. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/325544/in-seguranca-juridica-em-epocas-de-covid-19>. Acesso em: 14 jul. 2020.

28 BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. [S. l.], 5 ago. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm). Acesso em: 16 jul. 2020.

29 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 283.

30 BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm). Acesso em: 16 jul. 2020.

31 KANAGUCHI, Lucas Iosicazo; FELIX, Rafael. Estados de exceção e o covid-19: Estado de sítio, estado de defesa, calamidade pública e estado de emergência. **Migalhas**, [s. l.], 27 mar. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/constituicao-na-escola/322829/estados-de-excecao-e-o-covid-19-estado-de-sitio-estado-de-defesa-calamidade-publica-e-estado-de-emergencia>. Acesso em: 14 jul. 2020.

32 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. (In)segurança jurídica em épocas de covid-19. **Migalhas**, [s. l.], 28 abr. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/325544/in-seguranca-juridica-em-epocas-de-covid-19>. Acesso em: 14 jul. 2020.

estado de calamidade pública com efeitos até o dia 31 de dezembro de 2020, a fim de que a União fosse dispensada do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho, como disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>33</sup>.

Em atendimento ao requerimento formulado pelo Presidente da República, o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo nº 6, reconhecendo, então, a ocorrência o estado de calamidade pública, para minimizar os efeitos danosos à economia nacional<sup>34</sup>. Desse modo, tendo em vista o conceito de estado de calamidade pública formulado pelo Decreto nº 7.257/10, equipara-se a pandemia do coronavírus a um desastre, o qual afeta significativamente o potencial de resposta do poder público, neste caso tratando-se das consequências econômicas decorrentes da crise de saúde pública, as quais a Lei Orçamentária Anual para o ano de 2020 evidentemente não previu.

### 3.3 AS RESTRIÇÕES AOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DE COVID-19

O primeiro caso de coronavírus no Brasil foi confirmado em 26 de fevereiro deste ano<sup>35</sup>. No entanto, tendo ciência do acelerado alastramento da doença ao redor do globo, o Presidente da República sancionou, antecipadamente, no dia 6 de fevereiro de 2020, a Lei nº 13.979, a qual dispõe sobre “as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”<sup>36</sup>.

A referida lei apresenta as principais providências para o combate de uma grave crise sanitária que viria a se desenvolver. Estabelece limitações às liberdades fundamentais de ir e vir e de reunião, ao prever medidas como isolamento, quarentena, restrição de entrada e saída do país e de locomoção interestadual e intermunicipal, além de autorizar a requisição administrativa de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas. O período de vigência por ela previsto é durante todo o período de emergência de saúde internacional.

---

33 BRASIL. **Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2239602>. Acesso em: 16 jul. 2020.

34 BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 16 jul. 2020.

35 BRASIL confirma primeiro caso da doença. **Ministério da Saúde**, Brasília, 26 fev. 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Acesso em: 16 jul. 2020.

36 BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** [S. l.], 7 fev. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 16 jul. 2020.

A Lei nº 13.979/2020, ao instituir de antemão as medidas restritivas de locomoção e reunião necessárias à contenção da disseminação do vírus, cumpriu o dever constitucional imposto à União de cuidar da saúde e assistência pública, em comum com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como previsto pelo art. 23, inciso II da Carta Constitucional de 1988.

Dessa forma, não somente a União está vinculada à proteção da saúde pública, mas também os outros entes federativos devem estabelecer leis e atos normativos que visem ao controle da pandemia, já que esta se desenvolve de modo a reproduzir desigualdades territoriais<sup>37</sup>. Algumas localidades adotaram a mais rígida forma de controle sobre a circulação de pessoas e o funcionamento do comércio de bens e de prestação de serviços, o *lockdown*, que consiste em um bloqueio, total ou parcial, de maneira que as autoridades cercam um perímetro a fim de fazer cessar as atividades naquela área, configurando uma fortíssima restrição à liberdade de locomoção dos indivíduos.

As restrições à liberdade de reunião também repercutiram na esfera do Poder Legislativo. Isso porque tanto a Câmara de Deputados<sup>38</sup> quanto o Senado Federal<sup>39</sup> aprovaram, no mês de março, resoluções para permitir a realização de sessões pelo Plenário Virtual, utilizando o Sistema de Deliberação Remota (SDR). Além disso, foram suspensas as visitas guiadas às Casas do Congresso Nacional<sup>40</sup>, impedindo o acesso dos cidadãos às instalações.

Ademais, como explicitado anteriormente, o Congresso promulgou o Decreto Legislativo nº 6 em 20 de março, estabelecendo o estado de calamidade pública em escala nacional, com vistas à redução de danos no âmbito econômico, em solicitação ao pedido feito pelo Presidente da República na MSC 93/2020.

---

37 ZIEGLER, Maria Fernanda. Padrão de disseminação urbana da COVID-19 reproduz desigualdades territoriais. **Agência FAPESP**, São Paulo, 22 maio 2020. Disponível em: <http://agencia.fapesp.br/padrao-de-disseminacao-urbana-da-covid-19-reproduz-desigualdades-territoriais/33226/>. Acesso em: 16 jul. 2020.

38 SESSÕES da Câmara serão realizadas pelo Plenário Virtual durante medidas de combate à propagação da Covid-19. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/releases/30-03-20-sessoes-da-camara-serao-realizadas-pelo-plenario-virtual-durante-medidas-de-combate-a-propagacao-da-covid-19>. Acesso em: 16 jul. 2020.

39 SENADO estreia hoje o plenário virtual. **Agência Brasil**, Brasília, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-03/senado-estreia-hoje-o-plenario-virtual>. Acesso em: 16 jul. 2020.

40 VISITAÇÃO ao Congresso Nacional está suspensa. **Congresso Nacional**, Brasília, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://www2.congressonacional.leg.br/visite/acontece/visitacao-ao-congresso-nacional-esta-suspensa>. Acesso em: 17 jul. 2020.

A necessidade de adotar medidas tão sérias e rígidas que acabam por restringir direitos fundamentais demonstra a gravidade da crise sanitária pela qual passa o país, o que faz germinar também um debate acerca da existência de uma situação de caráter excepcional que enseja limitações circunstanciais à reforma da Constituição.

#### **4 PECs Nº 10/2020 e 16/2020: VIOLAÇÕES À LIMITAÇÃO CIRCUNSTANCIAL IMPLÍCITA OU ALTERAÇÕES VÁLIDAS DA CONSTITUIÇÃO?**

Diante de tudo que foi exposto, fica evidente a necessidade de uma atuação conjunta dos três Poderes para enfrentar a situação de pandemia que se alastrou no Brasil. Porém, dentre eles, destaca-se a indispensabilidade da atuação do Poder Legislativo, que é o responsável pela elaboração de atos normativos, sobretudo os que envolvem alterações na Constituição Federal, como foi o caso das PECs nº 10/2020 e 16/2020, aprovadas em maio e julho, respectivamente.

Porém, questiona-se: a pandemia do coronavírus e as inúmeras restrições adotadas para contê-la ensejam uma limitação circunstancial implícita à reforma constitucional? Isto é: deve o Poder Legislativo iniciar, discutir e aprovar emendas ao texto constitucional durante essa situação de excepcionalidade, ou deve o Congresso Nacional abster-se de conduzir o procedimento previsto para a Proposta de Emenda à Constituição?

##### **4.1 A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS COMO LIMITAÇÃO CIRCUNSTANCIAL IMPLÍCITA À REFORMA CONSTITUCIONAL**

Como amplamente demonstrado no segundo capítulo deste ensaio, o Poder Constituinte Originário constituiu limites às emendas constitucionais. A atividade do Poder Constituinte Derivado Reformador fica adstrita a algumas possibilidades quanto ao objeto, ao procedimento e às circunstâncias em que se realiza a atividade de reforma constitucional, as quais estão explicitadas no artigo 60 da Constituição de 1988.

No entanto, em relação às limitações circunstanciais, é possível afirmar a existência de restrições que não estão consubstanciadas no texto constitucional, ensejadas pelas circunstâncias excepcionalíssimas presentes no país durante determinado tempo, que não

poderiam ser previstas pelo constituinte originário<sup>41</sup>. Circunstâncias estas que, naturalmente, não estão abarcadas pelas hipóteses de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, pois estes constituem claros limites às propostas de emendas constitucionais.

O objetivo de estabelecer limites circunstanciais à reforma do texto constitucional é evitar que o Poder Legislativo aprove reformas em que seria necessária uma ampla discussão pública a respeito do tema, o que resta dificultoso em tempos de excepcionalidade<sup>42</sup>. Acerca deste debate, os doutrinadores Ingo Sarlet e Adriano Sant'Ana Pedra pronunciaram-se a favor da existência de limites circunstanciais implícitos à atividade de reforma constitucional:

Todas essas restrições adotadas no Brasil para reduzir o risco de contágio geram uma situação de anormalidade social e política. Uma situação *sui generis*, verdadeiramente excepcional, que não configura um estado constitucional de exceção no sentido próprio do termo, mas acaba (como já visto) ensejando medidas similares e, por vezes, ausentes limitações expressas como as que se aplicam ao estado de defesa, ao estado de sítio e à intervenção federal, até mesmo mais rigorosas<sup>43</sup>.

Dessa forma, entendem que a ocorrência de uma pandemia, seguida pela decretação de estado de calamidade pública e outras fortes medidas restritivas de liberdades fundamentais, configura uma limitação circunstancial não prevista pelo constituinte. Portanto, a serenidade exigida para a atividade de reforma constitucional resta afetada, não sendo então o momento adequado para promover importantes mudanças na Constituição.

Em oposição a esse entendimento, há quem sustente a inexistência de qualquer óbice às atividades parlamentares de reforma constitucional:

Tampouco as atuais circunstâncias da pandemia importam proibição a que se emende a Constituição. Como sabido, o art. 60, § 1º, estabeleceu como limitações circunstanciais – em que é vedada a alteração do texto constitucional – somente a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, em decorrência da gravidade e da anormalidade institucionais. Fora dessas situações, não há que se reputar impedida a reforma constitucional, de modo que a PEC n. 10, de 2020, pode perfeitamente seguir seu curso. O texto constitucional não deixou espaço para limites circunstanciais implícitos à reforma da Constituição<sup>44</sup>.

41 SARLET, Ingo Wolfgang; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Democracia e "emendismo" constitucional em tempos de pandemia. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 26 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-26/democracia-emendismo-constitucional-tempos-pandemia>. Acesso em: 8 jul. 2020.

42 SARLET, Ingo Wolfgang. Reformas constitucionais, limites circunstanciais ou *self restraint* legislativo?. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 19 mai. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-19/reformas-constitucionais-limites-circunstanciais-ou-self-restraint>. Acesso em: 8 jul. 2020.

43 SARLET, Ingo Wolfgang; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Democracia e "emendismo" constitucional em tempos de pandemia. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 26 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-26/democracia-emendismo-constitucional-tempos-pandemia>. Acesso em: 8 jul. 2020.

44 NASCIMENTO, Roberta Simões. É possível emendar a Constituição via deliberação remota durante a calamidade pública? **Jota**, [S. l.], 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/e-possivel-emendar-a-constituicao-via-deliberacao-remota-durante-a-calamidade-publica-29042020>. Acesso em: 17 jul. 2020.

Essa percepção fundamenta-se numa possível taxatividade das hipóteses constitucionais de limitações circunstanciais dispostas no art. 60, parágrafo 1º, devendo ser feita uma interpretação gramatical do texto constitucional, não cabendo analogias em relação à hipótese do estado de calamidade pública<sup>45</sup>.

Contudo, em consonância com os dizeres de Pedra:

Mesmo quem entende que as limitações circunstanciais precisam estar explicitadas no texto constitucional, considerará que seria prudente que o Parlamento adotasse uma postura de autocontenção independentemente da declaração formal da existência de uma circunstância impeditiva<sup>46</sup>.

Assim, o legislador deve fazer um *self-restraint*<sup>47</sup> quanto à proposição de emendas que não sejam estritamente necessárias e relacionadas à solução da crise sanitária, como é o caso das PECs nº 12 e 13/2020, propostas durante a pandemia e que versam sobre a redução da quantidade de senadores por estado e a não incidência de IPTU sobre áreas de vegetação nativa, respectivamente. Deve-se evitar a iniciativa da proposta de emendas similares a estas, pois o momento vivido pelo país requer que os esforços do Poder Legislativo estejam voltados ao desvencilhamento desta crise sem precedentes.

Ademais, incumbe ressaltar que as emendas propostas durante a vigência do estado de calamidade pública devem ter caráter pontual e temporário, além de serem imprescindíveis para a mitigação dos efeitos da pandemia, como será analisado no tópico subsequente. Deve prevalecer, portanto, o entendimento de que há uma limitação circunstancial implícita à proposição de emendas que visem à modificação substancial e permanente do texto constitucional e que não tenham pertinência temática com a crise sanitária.

---

45 NASCIMENTO, Roberta Simões. É possível emendar a Constituição via deliberação remota durante a calamidade pública? **Jota**, [s. l.], 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/e-possivel-emendar-a-constituicao-via-deliberacao-remota-durante-a-calamidade-publica-29042020>. Acesso em: 17 jul. 2020.

46 PEDRA, Adriano Sant'Ana. Reformas Constitucionais em Tempos de Pandemia: Sobre a Observância das Limitações Circunstanciais Implícitas. In: BAHIA, Saulo José Casali (org.). **Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus**. 1. ed. São Paulo: Iasp, 2020. p. 17-29. *E-book*.

47 SARLET, Ingo Wolfgang. Reformas constitucionais, limites circunstanciais ou *self restraint* legislativo? **Consultor Jurídico**, [s. l.], 19 mai. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-19/reformas-constitucionais-limites-circunstanciais-ou-self-restraint>. Acesso em: 8 jul. 2020.



#### 4.2 AS PECS Nº 10 E 16/2020 NO CONTEXTO DO COMBATE AO CORONAVÍRUS

Em virtude da rápida disseminação do vírus no Brasil e do longo tempo de permanência deste em sociedade, houve a necessidade de se reformar a Constituição em alguns aspectos diretamente relacionados com a situação excepcional gerada pela pandemia, quais sejam: a indispensabilidade de mudanças no planejamento econômico e orçamentário no país (PEC nº 10/2020)<sup>48</sup> e a permissão para que haja o adiamento das eleições municipais de outubro de 2020 (PEC nº 16/2020)<sup>49</sup>. Ambas apresentam relevância para garantir o combate ao coronavírus e proporcionar ao Poder Público uma atuação mais efetiva.

A primeira é decorrente da decretação do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, tendo o propósito de enfrentamento desse contexto e de seus efeitos sociais e econômicos, se propondo a instituir um Comitê de Gestão da Crise, com as competências de fixar a orientação geral e aprovar as ações que integrarão o escopo do regime emergencial.

A outra dispõe sobre um direito fundamental, qual seja, o direito ao voto, consagrado no art. 14 da Constituição Federal. Isso porque o processo eleitoral constitucionalmente previsto no art. 29, II, que estabelece a realização da eleição do Prefeito e Vice-Prefeito para o primeiro domingo de outubro do ano anterior ao mandato dos que devam suceder<sup>50</sup>, ficou prejudicado em razão da necessidade de isolamento e distanciamento social, visto que há possibilidade de aglomerações para que se realizem as votações e a campanha eleitoral<sup>51</sup>.

Ademais, tal medida foi extremamente necessária para que não se viole uma cláusula pétrea, qual seja, o voto periódico e universal, já que o adiamento proporciona a realização da votação e o cumprimento do mandato dentro do limite de 4 anos, além de permitir que um maior número de pessoas possa votar, já que, se o pleito eleitoral não fosse adiado, grande parte da população estaria exposta aos riscos de contágio no ápice da doença.

---

48 BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 6 de abril de 2020**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443>. Acesso em: 17 jul. 2020.

49 *Ibidem*

50 *Ibidem*.

51 PRESIDENTE do TSE participa de sessão do Senado sobre PEC que trata do adiamento das Eleições Municipais. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 2 jun. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/presidente-do-tse-participa-de-sessao-do-senado-sobre-pec-que-trata-do-adiamento-das-eleicoes-municipais>. Acesso em: 16 jul. 2020.



#### 4.3 A VALIDADE DAS ALTERAÇÕES À CONSTITUIÇÃO PROMOVIDAS PELAS PECS Nº 10 E 16/2020

De acordo com o exposto, na opinião destes autores, apesar de a situação gerada pelo surto do coronavírus provocar uma limitação circunstancial implícita à possibilidade de reforma constitucional, tal óbice não é absoluto para toda e qualquer Proposta de Emenda, visto que algumas são de extrema necessidade para que se permita a adoção de medidas adequadas, com o intuito de preservar as instituições, assim como os direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, dispõem Sarlet e Pedra:

De outra parte, se na pendência dos estados de exceção constitucional expressamente estabelecidos é inviável, entre nós, promover qualquer reforma constitucional, na hipótese de se admitir limites circunstanciais implícitos, faz sentido (inclusive em homenagem ao primado da soberania popular) que, a depender do caso, pudessem ser permitidas emendas pontuais absolutamente indispensáveis para resolver problemas de largo impacto, em especial para a proteção de direitos e garantias fundamentais, mas sempre em caráter temporário, destinadas a perder a eficácia uma vez superado o período de exceção que as motivou, eventualmente passíveis de chancela posterior observados os rigores (limites) formal e materiais legitimadores de uma emenda constitucional<sup>52</sup>.

Desse modo, desde que as Propostas de Emenda tenham pertinência temática com a situação de excepcionalidade vivenciada e apresentem um caráter temporário, cessando sua vigência conforme finalizada a crise, deve-se reconhecer a sua tramitação e aprovação como um processo válido. Verifica-se, portanto, que ambas as PECs apresentadas cumprem esses requisitos, tendo em vista que elas dispõem sobre direitos e garantias fundamentais, visando à preservação das instituições e do Estado Democrático de Direito. Sendo consideradas, portanto, como alterações válidas à Constituição.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que as medidas adotadas para a contenção da rápida e danosa disseminação do coronavírus configuram uma situação de anormalidade social, política, econômica e institucional, gerando reflexões acerca do papel desempenhado pelo Poder

---

52 SARLET, Ingo Wolfgang; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Democracia e "emendismo" constitucional em tempos de pandemia. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 26 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-26/democracia-emendismo-constitucional-tempos-pandemia>. Acesso em: 8 jul. 2020.

Público, sobretudo em relação ao Poder Constituinte Derivado Reformador, enquanto responsável pela adaptação da Constituição Federal às necessidades do tecido social.

Tal ponderação perpassa pelos aspectos teóricos relacionados ao processo de criação de uma Constituição, documento supremo do ordenamento jurídico, como fruto do Poder Constituinte Originário — inicial, autônomo, ilimitado e incondicionado —, assim como pelas limitações por ele impostas relativas ao procedimento de alteração do texto constitucional, cuja rigidez pretende conferir uma maior estabilidade às instituições fundamentais da nação, sobretudo em relação às limitações circunstanciais.

Para isso, fez-se necessária a abordagem do instituto do estado de exceção, tanto os constitucionalmente previstos, quanto os de natureza infraconstitucional, verificando a relação entre eles e a situação de excepcionalidade gerada pela pandemia da COVID-19. Também foram analisadas as medidas normativas de combate à pandemia aprovadas pelo Congresso Nacional. Tudo isso com o intuito de verificar se esse cenário gera uma limitação circunstancial implícita, não prevista pelo constituinte originário, já que não configura nenhuma das hipóteses explicitadas no art. 60, parágrafo 1º da Constituição Federal, ao mesmo tempo em que provoca um efeito análogo de restrição a direitos e garantias fundamentais.

Diante disso, chegou-se ao entendimento de que haveria uma limitação circunstancial implícita pela instabilidade provocada pelo coronavírus. Porém, essa restrição não deve ser tomada de forma absoluta, sendo permitidas apenas as Propostas de Emenda que versem sobre medidas relacionadas à preservação das instituições e dos direitos fundamentais diante da crise vivenciada, como foi o caso das PECs nº 10 e 16/2020, reconhecendo-se, portanto, a validade delas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida. Art. 21, V — decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1427-1428. *E-book*.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 196-197.

BRASIL confirma primeiro caso da doença. **Ministério da Saúde**, 26 fev. 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm). Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc107.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 14 jul. 2020. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2239602>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 6 de abril de 2020**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443>. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 18 de maio de 2020**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141980>. Acesso em: 17 jul. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. Ed. Lisboa: Livraria Almedina, 1993.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. (In)segurança jurídica em épocas de covid-19. **Migalhas**, [s. l.], 28 abr. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/325544/in-seguranca-juridica-em-epocas-de-covid-19>. Acesso em: 14 jul. 2020.

KANAGUCHI, Lucas Iosicazo; FELIX, Rafael. Estados de exceção e o covid-19: Estado de sítio, estado de defesa, calamidade pública e estado de emergência. **Migalhas**, [s. l.], 27 mar. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/constituicao-na-escola/322829/estados-de-excecao-e-o-covid-19-estado-de-sitio-estado-de-defesa-calamidade-publica-e-estado-de-emergencia>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

NASCIMENTO, Roberta Simões. É possível emendar a Constituição via deliberação remota durante a calamidade pública? **Jota**, [S. l.], 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/e-possivel-emendar-a-constituicao-via-deliberacao-remota-durante-a-calamidade-publica-29042020>. Acesso em: 17 jul. 2020.

NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

OMS declara pandemia de coronavírus. **G1 (Globo)**, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2020.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Reformas Constitucionais em Tempos de Pandemia: Sobre a Observância das Limitações Circunstanciais Implícitas. In: BAHIA, Saulo José Casali (org.). **Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus**. 1. ed. São Paulo: Iasp, 2020. p. 17-29. *E-book*.

PRESIDENTE do TSE participa de sessão do Senado sobre PEC que trata do adiamento das Eleições Municipais. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 2 jun. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/presidente-do-tse-participa-de-sessao-do-senado-sobre-pec-que-trata-do-adiamento-das-eleicoes-municipais>. Acesso em: 16 jul. 2020.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 30, ed. 120, p. 159-186, out.-dez. 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Democracia e "emendismo" constitucional em tempos de pandemia. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 26 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-26/democracia-emendismo-constitucional-tempos-pandemia>. Acesso em: 8 jul. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Reformas constitucionais, limites circunstanciais ou *self restraint* legislativo? **Consultor Jurídico**, [s. l.], 19 mai. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-19/reformas-constitucionais-limites-circunstanciais-ou-self-restraint>. Acesso em: 8 jul. 2020.

SENADO estreia hoje o plenário virtual. **Agência Brasil**, Brasília, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-03/senado-estreia-hoje-o-plenario-virtual>. Acesso em: 16 jul. 2020.

SESSÕES da Câmara serão realizadas pelo Plenário Virtual durante medidas de combate à propagação da Covid-19. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/releases/30-03-20-sessoes-da-camara-serao-realizadas-pelo-plenario-virtual-durante-medidas-de-combate-a-propagacao-da-covid-19>. Acesso em: 16 jul. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 1071; 1163. *E-book*.

VISITAÇÃO ao Congresso Nacional está suspensa. **Congresso Nacional**, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://www2.congressonacional.leg.br/visite/acontece/visitacao-ao-congresso-nacional-esta-suspensa>. Acesso em: 17 jul. 2020.

ZIEGLER, Maria Fernanda. Padrão de disseminação urbana da COVID-19 reproduz desigualdades territoriais. **Agência FAPESP**, São Paulo, 22 maio 2020. Disponível em: <http://agencia.fapesp.br/padrao-de-disseminacao-urbana-da-covid-19-reproduz-desigualdades-territoriais/33226/>. Acesso em: 16 jul. 2020.