III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

MAGNO FEDERICI GOMES

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais 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
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente:
Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

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

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Magno Federici Gomes; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-350-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Democracia. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

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

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

O III Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado nos dias 23 a 28 de junho de 2021, objetivou o fortalecimento e a socialização da pesquisa jurídica, mesmo durante o isolamento social. Teve como tema geral: SAÚDE: SEGURANÇA HUMANA E DEMOCRACIA.

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o CONPEDI, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação stricto sensu no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPQ.

O grupo de trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II, realizado em 24 de junho de 2021, teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram defendidos vinte e um trabalhos, efetivamente debatidos, a partir dos seguintes eixos temáticos: DEMOCRACIA E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, CONSTITUCIONALISMO E PANDEMIA e, por fim, JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL.

No primeiro bloco, denominado DEMOCRACIA E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, iniciaram-se os trabalhos com AS RETOMADAS DEMOCRÁTICAS SEGUIDAS DE AUTORITARISMO NA HISTÓRIA DAS CONSTITUIÇÕES NO ÚLTIMO SÉCULO: INCURSÕES SOBRE OS DIREITOS PREVISTOS E SUPRIMIDOS NAS CONSTITUIÇÕES DE 1946, 1967 E 1988; o CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: RELAÇÃO SIMBIÓTICA DE FORTALECIMENTO; O ESTADO DE JUSTIÇA SOCIAL E O DILEMA CONTRAMAJORITÁRIO e ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A 244ª ZONA ELEITORAL DE MINAS GERAIS. Após, debateu-se sobre ESTADO, RESPONSABILIDADE E DEMOCRACIA: DO AMBIENTAL AO ECOLÓGICO, bem como sobre CONSTITUCIONALISMO ECONÔMICO ORDOLIBERAL E OS MOVIMENTOS SOCIAIS AMBIENTAIS: INTERDEPENDÊNCIAS E REPERCUSSÕES DECORRENTES DA ADOÇÃO DO SISTEMA ECONÔMICO CONSTITUCIONAL ORDOLIBERAL, para fechar com O PRINCÍPIO DA IGUALDADE À LUZ DAS DESIGUALDADES: FRENTE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL ESTRUTURAL.

No segundo eixo, chamado CONSTITUCIONALISMO E PANDEMIA, apresentaram-se seis artigos científicos, iniciando-se por DIREITO CONSTITUCIONAL E O INCENTIVO FISCAL NO ESTADO DO AMAZONAS-AM. Depois, discutiu-se O PODER EXECUTIVO NA CRISE. UM ESTUDO SOBRE O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS; MEDIDAS PROVISÓRIAS DURANTE A CRISE SANITÁRIA COVID-19 NO MARANHÃO - USO COMO ESTRATÉGIA LEGISLATIVA NA ESFERA ESTADUAL EM SITUAÇÕES DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA (2020-2021); SUPREMA CORTE DOS EUA E A PANDEMIA DE COVID-19 UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA SISTÊMICA; O FEDERALISMO DE DESCOORDENAÇÃO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19 E A ADI 6341; e, FRAGMENTOS E A INSTRUMENTALIDADE JURISDICIONAL CONSTITUCIONAL EM MEIO AOS DESAFIOS DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÂO.

No derradeiro bloco, intitulado JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL, o trabalhos apresentados e debatidos foram: ANÁLISE DA PRÁTICA DO ATIVISMO JUDICIÁRIO NO BRASIL, A PARTIR DAS GARANTIAS DA DEMOCRACIA, PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE; ATIVISMO JUDICIAL: DIREITO E POLÍTICA NA FRONTEIRA DA JURISDIÇÃO; ATIVISMO JUDICIAL NÃO É CAUSA DE ENFRAQUECIMENTO DA DEMOCRACIA E SIM A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA; PRECEDENTES NO DIREITO BRASILEIRO E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ALTERAÇÃO JURISPRUDENCIAL COM RISCO A SEGURANÇA JURÍDICA; O COSTUME NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO COMO ELEMENTO DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL; O EFEITO VINCULANTE NA INTEPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO; MODULAÇÃO DE EFEITOS REALIZADO NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE PROTEGE DIREITOS FUNDAMENTAIS?; e, finalmente, O MANDADO DE INJUNÇÃO E A TRÍPLICE DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER ESTATAL NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade de risco líquida.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados à Constituição, Teoria Constitucional e Democracia, a partir de um paradigma de

sustentabilidade, no qual a multidisciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, serão empregadas para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Na oportunidade, os Coordenadores agradecem a todos que contribuíram a esta excelente iniciativa do CONPEDI, principalmente aos autores dos trabalhos que compõem esta coletânea de textos, tanto pela seriedade, quanto pelo comprometimento demonstrado nas investigações realizadas e na redação de trabalhos de ótimo nível.

Gostaríamos que a leitura dos trabalhos aqui apresentados possa reproduzir, ainda que em parte, a riqueza e satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado sobre os temas discutidos.

Os artigos, ora publicados, pretendem fomentar a investigação interdisciplinar com a Constituição, Teoria Constitucional e Democracia. Assim, convida-se o leitor a uma leitura atenta desta obra.

Em 05 de julho de 2021.

Os Coordenadores:

Professor Dr. Magno Federici Gomes

Coordenador e Docente titular do PPGD da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC)

magno.gomes@academico.domhelder.edu.br

Professor Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Docente titular do PPGD da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

paulorbr@uol.com.br

Professora Dra. Samantha Ribeiro Meyer

Docente titular do PPGD da Universidade Nove de Julho (UNINOVE)

samanthameyer@uol.com.br

O PODER EXECUTIVO NA CRISE. UM ESTUDO SOBRE O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

EXECUTIVE POWER IN THE CRISIS. A STUDY ON THE USE OF PROVISIONAL MEASURES

Leonardo Teperino Schettini [1]

Resumo

O presente trabalho tem o escopo de identificar as ações adotadas no Brasil para o enfrentamento da crise de saúde causada pela pandemia de escala global relacionada ao "Corona Vírus", identificando uma maior atuação pelo Poder Executivo, a partir de dados relacionados a edição de Medidas Provisórias no período compreendido entre 04/02/2020 e 16 /07/2020, em comparação com o mesmo período no ano anterior. Os dados serão analisados sob prisma quantitativo e qualitativo que poderão afirmar tratar-se de um Estado de crise ou, ao revés, denotar uma "crise do Estado", a partir do uso excessivo e injustificado das Medidas Provisórias.

Palavras-chave: Direito público, Estado de direito, Separação de poderes, Segurança jurídica, Crise

Abstract/Resumen/Résumé

The present work aims to identify the actions taken in Brazil to face the health crisis caused by the pandemic of "Corona Virus", identifying a greater performance by the Executive Power, based on data related to the edition of Measures Provisional in the period between 02 /04/2020 and 07/16/2020, in comparison with the same period in the previous year. The data will be supported from a quantitative and qualitative point of view, being able to affirm that it is a state of crisis or to denote a "crisis of the State", based on the excessive and unjustified use of Provisional Measures

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public law, Rule of law, Separation of powers, Legal security, Crisis

[1] Mestrando em Direito da Regulação - FGV Direito - Rio. Assessor especial CONSDIR AGENERSA. Advogado.

1 INTRODUÇÃO

"O Brasil precisa de um choque de iluminismo" (BARROSO, 2020). A frase, muito representativa, foi dita pelo Ministro Luís Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal (STF), ao referir-se à crise provocada pela pandemia causada pela COVID-19, e a seus reflexos na relação entre os Poderes da República. A situação não é nova, como bem observou o Ministro, uma vez que as crises, em geral, colocam à prova as instituições do Estado de Direito.

A referência feita pelo Ministro Barroso ao iluminismo, movimento filosófico que norteou as revoluções pelo mundo ocidental no século XVIII, é um apelo à razão, e nos remete ao tempo da revolução francesa, quando o primado da razão se sobrepunha a um absolutismo arraigado e limitador das liberdades individuais (GUERRA, 2019, p. 55). Esse apelo feito à ciência, à razão, conclamando as instituições ao seu funcionamento maduro, elucida bem as tensões vivenciadas no Brasil nos últimos anos, que parecem atingir seu ápice agora, na crise causada pela pandemia da COVID-19 (VIEIRA, 2018).

Muito embora seja uma crise de saúde global, até aqui caracterizada pela incerteza que envolve a doença e seus efeitos, não há como negar que tem provocado uma reação abrupta dos Estados soberanos em resposta aos efeitos deletérios que a doença tem provocado na economia mundial. Nesse sentido, nem sequer é possível afirmar em que estágio da crise nos encontramos no Brasil. Seja pela incerteza nos aspectos técnicos ocasionados pela pandemia, mas, principalmente, na extensão dos efeitos que atinge as instituições dentro do Estado. É dizer, os efeitos já são sentidos, mas não é possível precisar o seu fim com clareza e segurança.

A referência feita pelo Ministro ao periódico não poderia ter sido mais sintomática do momento que estamos vivenciando e que tem afetado o Estado em seus três poderes (LEAL, 2020), alterando suas características, seu ordinário funcionamento, se analisado sob um prisma horizontal, como também a relação do Estado e sociedade civil, aqui já sob um prisma vertical.

Em um plano horizontal, a necessidade de respostas rápidas e eficazes para conter os efeitos da crise acaba exigindo uma maior participação do Poder Executivo, por meio dos seus instrumentos legais, seja para corrigir o rumo das políticas públicas adotadas na área da saúde, mais afetada em um primeiro momento, seja para atenuar os efeitos econômicos que o isolamento impôs a diversos setores da economia. Nesse contexto, tem-se aqui o primeiro objetivo do trabalho: demonstrar, de fato, se o Poder Executivo se mostrou mais ativo, cumprindo com seu dever constitucional, no controle da pandemia e seus efeitos.

O segundo objetivo do trabalho debruça-se sobre os mecanismos que o Poder Executivo adotou para o enfrentamento, a partir do uso das Medidas Provisórias. Principalmente, se a edição das medidas provisórias pode afetar o equilíbrio entre os três poderes, com toda a polêmica envolta dessa figura normativa, adiante esmiuçada, e da relação conturbada existente entre essas instituições.

Portanto, antes de avançar no desenvolvimento do artigo, cumpre-se destacar que o trabalho é precipuamente descritivo, levando-se em conta o papel desempenhado pelo Estado, por seu Poder Executivo, a partir de um estudo das medidas provisórias editadas, no período compreendido entre 04/02/2020 e 16/07/2020, em cotejo com o mesmo período do ano de 2019, isto é, entre 04/02/2019 e 16/07/2019.

A justificativa para a escolha dos períodos comparativos informados reside no fato de que se busca uma proximidade temporal entre os períodos, o que, crê-se, diminui as concausas para edição das referidas normas, haja vista pertencerem a mesma composição de governo. O recorte temporal é necessário para que a análise reflita de forma mais fidedigna a realidade apresentada, sem a incidência de efeitos outros que poderiam impactar no resultado, desvirtuando a pesquisa feita.

Por outro lado, parece necessário destacar ainda que o critério de escolha da medida provisória em si, por sua própria natureza adiante exposta, parece realizar com mais acuidade as tensões entre os poderes, ao mesmo tempo que se cuida de figura normativa que é usada com esse escopo, de relevância e, sobretudo, urgência. No desenvolver do texto, ficará claro que a crise vivenciada desafiará, a partir das respostas oferecidas pelo Poder Executivo, importantes instituições do Estado democrático de Direito, na sua conformação institucional. Nesse sentido, corolários desse Estado menos intervencionista, como a interpenetração das funções dos poderes da República, a segurança jurídica e a subsidiariedade, estarão em evidência, por vezes restando afastada a clássica concepção original desses institutos.

Não parece adequado, por outro lado, diante do pequeno período objeto de análise, fazer predições acerca de uma mudança de perfil do Estado, seja nas suas funções, no seu perfil, ou mesmo na relação horizontal mantida entre seus Poderes ou mesmo na relação vertical, Estado – sociedade. Isto é, a natureza excepcional do momento vivido, ainda que não se possa prever sua extensão e os problemas dele decorrentes com a certeza desejável, nos leva a crer que o remédio aplicado também não se transformará em uma regra a ser aplicada em um ambiente de normalidade (JUSTEN FILHO, 2020), onde as instituições, os poderes da República, tendem a funcionar dentro dos limites constitucionais estabelecidos.

2 A "SEPARAÇÃO" DOS PODERES

O apelo à razão contido na declaração do Ministro traz a lume como pano de fundo outra questão de suma importância para o debate proposto, que demanda uma modesta digressão histórica: a separação dos poderes. A ideia de divisão nas funções estatais tem os seus primeiros traços oriundos na antiguidade clássica, por Aristóteles, em sua obra "Política", tendo o Estado três funções bem definidas (CARDOSO, 2006).

Mas é no escólio de John Lock, Henry Bolingbroke, Charles de Montesquieu e David Hume que a teoria ganha maior relevo político (CARDOSO, 2006). A proposição de Lock, contudo, é diferente da que conhecemos hoje, na medida em que dividia os poderes do Estado em Executivo, Legislativo e Federativo.

De forma diferente, Montesquieu preconizava o Estado também sob uma ótica de tripartição, mas prevendo um equilíbrio entre estes, como sendo fundamental para a higidez das instituições. Equilíbrio que demandava a titularidade dos poderes em pessoas diferentes: "tudo então estaria perdido se o homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou o do povo, exercesse esses três poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares" (CARDOSO, 2006, p. 26)

Tudo ainda em uma roupagem embrionária, ainda diferente do que experimentado posteriormente na França revolucionária, e calcada na ideia de uma divisão orgânica das funções do Estado, já com a matiz ideológica liberal enraizada de proteção individual à liberdade (CARLOS, 2017).

Essa ideia da separação tripartite entre os poderes do estado é fundamental para consolidar o ideal liberal e iluminista que fomenta a Revolução Francesa, lançando o gérmen do Estado de Direito que influenciou a organização dos Estado nos séculos seguintes (SORDI, 2020). A ideia tripartite, de poderes equilibrados, é o caminho pavimentado para a proteção dos direitos individuais frente ao estado opressor.

Muito embora o "choque de iluminismo" proposto pelo Ministro Barroso em sua declaração guarde relação com a razão e com os valores científicos, não há como negar que a própria ideia demanda uma reflexão sobre a origem do Estado de Direito, pois que uma vez evidenciado um choque de poderes, como frequentemente vemos hodiernamente, os mecanismos usados para restabelecer o necessário equilíbrio abeberam nos ensinamentos da teoria tripartite equilibrada de Montesquieu.

Não obstante a enorme contribuição que a referida teoria deixou para os Estados modernos, o modo estanque, com funções muito bem definidas, de certo modo cristalizadas no império da lei, mostrou-se insuficiente com a própria evolução da sociedade, que aos poucos foi se tornando mais complexa e global.

Assim, o estado minimalista liberal, exsurgido da revolução francesa, calcado no império da lei enquanto mecanismo de proteção das liberdades individuais, apresenta seus primeiros sinais de desgaste com as revoluções europeias da segunda metade do século XIX. Essa evolução social, tendo modificado profundamente o próprio Estado, é catalisada pelas crises do século XX, ora causadas pelas grandes guerras, ora causadas pelas debilidades econômicas, como a quebra da bolsa de Nova York em 1929 (GRAU, 2002). É o ocaso do estado minimalista liberal, que passa a apresentar uma preocupação social mais contundente, e que é ilustrado na maior intervenção do Estado na economia e na sociedade.

Interessante observação acerca da evolução do Estado de Direito, afastando uma ideia dogmática do conceito envolvido na expressão, é trazida pelo professor Jacques Chevallier:

> O Estado de Direito apresenta, assim, todos os aspectos de uma teoria jurídica contingente, ligada a um contexto sócio político: os equívocos e mesmo as aporias subjacentes a essa teoria, no final das contas medianamente obscuras, haveriam, além disso, ter por efeito reduzir sua importância. (2009, p. 20)

Com efeito, a observação, mais que pertinente, é necessária para entender as modificações ocorridas no sentido original do Estado de Direito e que, antes de representar um rompimento com a ideia original baseada na separação dos poderes e no princípio de legalidade, representa uma evolução do conceito e todo o significado subjacente.

A pequena digressão histórica realizada, sobre representar de forma muito resumida a evolução do estado moderno, sem levar as idiossincrasias locais, tem o escopo de ilustrar como aquela ideia original de separação de poderes, da forma cristalizada como originalmente criada, foi modificando-se ao longo do tempo, diante das circunstâncias sociais e econômicas que demandavam do estado uma reformulação em sua organização e em seu modo de operar (GUERRA, 2017).

Assim, quando o estado muda sua característica liberal, de proteção da liberdade individual em face do próprio estado, ainda impregnada do *laissez faire, laissez passer*, para uma postura mais intervencionista, notadamente após o fim da segunda grande guerra, o faz como um processo de adaptação às novas necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa, assolada economicamente pelo período de guerra (MAJONE, 2017, p. 7).

Por razões igualmente evolutivas, essa resposta do Estado intervencionista às demandas nascentes também encontra o seu declínio na segunda metade do século XX, em épocas distintas, por razões sensivelmente diversas, dando origem a um Estado com características próprias e que, a despeito das inúmeras nomenclaturas recebidas, convencionou-se a chamar de Estado regulador.

O Estado regulador já não comportava aquela clássica divisão de poderes observada à época da Revolução. O Estado não mais se notabiliza pela regra da "separação" estanque, com funções rígidas pré-definidas (ACKERMAN, 2012; LAWSON, 1994). Nem mesmo é possível dizer que o Poder Executivo poderia, de forma direta, sorver as demandas socioeconômicas que surgiam no seio dessa sociedade extremamente impactada pelo advento das novas tecnologias, da globalização e da derrocada do estado social que falha em seu propósito, experimentando ainda nos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, a eclosão dos regimes totalitários.

Nesta senda evolutiva da própria teoria da separação de poderes, fruto dessa evolução das relações sociais e do impacto direto que produzem no Estado, interessante análise é feita pelo autor Clèmerson Merlin Clève: "o Estado social, e mesmo o pós-social, sucessor do Estado minimalista de orientação liberal, reclama a participação do Executivo na produção da lei" (2011, p. 19). Tal fenômeno, isto é, o exercício aparentemente atípico das funções dos poderes quando olhado sobre um prisma clássico e enrijecido da teoria tripartite, tem-se reproduzido com frequência em diversos Estados contemporâneos.

No que aqui nos interessa, a participação na atividade legiferante do Poder Executivo tem sido referendada em diversos ordenamentos, ainda que com nomenclaturas e conformações diferentes, como uma necessidade primária decorrente dessa mudança na burocracia estatal que se operou a partir da segunda metade do século XIX, principalmente (ARAGÃO, 2001).

É exatamente nesse nicho que ganha força uma figura normativa peculiar, com inspirações variadas, notadamente do *decreti-legge* italiano, como assevera Clemerson Merlin Clève (2011), mas que tem esteio também nessa intercapilaridade das funções dos poderes da República, e que emerge no texto constitucional de 1988: as medidas provisórias, adiante estudadas.

Não é sem razão, por outro lado, que, a despeito dessa demanda cada vez maior por uma participação mais ativa do poder executivo na atividade legislativa, há sempre um temor por um rompimento democrático oriundo de um desequilíbrio abrupto e severo na balança entre

os poderes. No caso do ordenamento jurídico pátrio, com muito mais razão, em decorrência sobretudo do recente período anterior à Constituição de 1988 e das similaridades que são possíveis de encontrar entre a medida provisória, objeto da nossa análise, e o decreto-lei.

3 MEDIDA PROVISÓRIA

Dentro dessa evolução da teoria tripartite, cumprindo ainda a maior intercessão entre os poderes e suas funções típicas, consequência direta da mudança social que demandou dos Estados uma reformulação na sua estrutura, a medida provisória, prevista na Constituição de 1988 em seu artigo 62, talvez seja dos instrumentos normativos mais polêmicos e que colocam à prova de forma mais aguda, a relação dos poderes. Essa tensão incide, sobretudo, na relação existente entre os poderes Executivo e Legislativo e que frequentemente espraia demandando a intervenção do Poder Judiciário.

Cuida-se de autorização pelo texto constitucional de exercício do poder legislativo pelo Presidente da República, em caso de relevância e urgência. Interessante notar que não há figura normativa análoga a essa nas Constituições anteriores, com a ressalva do decreto-lei, definido nas Cartas de 1937, 1967 e 1969 (CLÈVE, 2011).

Aqui cabe uma pertinente observação que distingue a medida provisória dos decretos-lei anteriormente previstos nos passados textos constitucionais: a relevância e a urgência. Tais requisitos, definidos na cabeça do art. 62 da Constituição de 1988 são cumulativos para autorizar a edição de medida provisória pelo Presidente da República. Além dessa, outra relevante diferença entre as duas figuras normativas decorre do fato de que o decreto-lei, quando não convertido em lei não perdia sua eficácia. Situação diversa do que ocorre com a medida provisória que, quando expirados os 60 dias de sua validade, implica a caducidade da norma veiculada se não convertida em lei.

Além disso, parece necessário destacar a natureza jurídica da medida provisória, como forma de posicionar o debate e entender a profundidade da pesquisa e sua importância para quantificar e qualificar a intensidade da atuação do Poder Executivo no período pandêmico. Nesse sentido, há quem considere que a medida provisória não pode ser considerada ato normativo, pois que o texto constitucional ao usar a expressão “força de lei”, teria deixado claro que não se trata de lei (CLÈVE, 2011, p. 64). Apesar da cizânia doutrinária, a posição que melhor se encaixa na interpretação sistêmica da Constituição é a que reconhece natureza legal, em sentido *lato*, da medida provisória. O art. 59 da Constituição, quando estabeleceu as figuras

normativas integrantes do processo legislativo, sem especificar o emissor da norma, parece colocar fim à celeuma doutrinária, notadamente no que diz respeito à separação dos poderes.

Questão que demanda maior análise diz respeito à "relevância e urgência" para edição da medida provisória. Embora as expressões compreendam um conceito aberto, que dificulta o próprio controle de constitucionalidade das medidas provisórias nesse aspecto, parece-nos claro, ao menos, que as expressões utilizadas pelo constituinte originário revelam o caráter excepcional da medida provisória. Pensar diversamente seria, aí sim, verdadeiro atentado à separação das funções dos poderes, pois que lançaria o intérprete no pantanoso terreno da incerteza.

Quando se fala de medida provisória no Brasil, por outro lado, forçoso destacar a análise seguindo um recorte temporal importante trazido pela Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2001). No período anterior, não havia limites no que toca à matéria suscetível de ser veiculada por medida provisória. O constituinte originário não havia feito essa limitação expressa no texto constitucional. A técnica legislativa usada, somada ao fato de que não havia limites para reedição de medida provisória, acabou provocando dois fenômenos em consequência: a edição de matérias sobre os mais diversos temas e o excesso na reedição da norma provisória, o que desvirtuava o escopo da figura normativa (BINENBOJM, 2006).

A situação revelada na prática levantou muitas críticas na doutrina, como aquela esposada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em contundente artigo publicado, no qual afirmou sobre as medidas provisórias: "desnecessárias, perniciosas, fonte de insegurança jurídica, cumpre eliminar do sistema constitucional brasileiro" (FERREIRA FILHO, 2001, p. 218).

Com o advento da reforma constitucional consubstanciada na Emenda Constitucional nº 32, além dos limites claros quanto à matéria passível de veiculação na medida provisória trazidos pelos incisos I a IV do art. 62, vedou-se a prorrogação ilimitada (art. 62, § 3º) o que, de alguma forma, esvaziou algumas das justas críticas que se fazia ao sistema de medidas provisórias quando analisadas sob o prisma da separação de poderes.

A perda de eficácia aludida no parágrafo 3º do art. 62 traz outra festejada modificação: o prazo de vigência de 60 dias (antes da emenda 32 eram 30 dias). Uma vez editada a medida provisória, a mesma precisa ser apreciada pelo Congresso Nacional para fins de conversão em lei no prazo de sua vigência. Caso não seja apreciada a matéria veiculada na medida provisória,

operar-se-á rejeição tácita, demandando do Congresso Nacional a edição de decreto legislativo para fins de disciplinar as relações jurídicas oriundas da referida norma.

Interessante notar que um dos mecanismos de controle de freios e contrapesos observados na disciplina da medida provisória diz respeito à possibilidade de trancamento da pauta do congresso. Se não apreciada em até 45 dias a partir de sua publicação nos canais oficiais, a medida provisória entra em regime de urgência em cada uma das casas legislativas.

A medida, de um lado, visa prestigiar a norma de origem presidencial, que poderia ser "esvaziada" pela não apreciação. O efeito prático trazido pelo regime de urgência é o trancamento das demais deliberações do plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a depender de onde esteja o trâmite da norma. O sobrestamento persiste até que haja a votação acerca da medida provisória.

Destaca-se ainda, que o STF, apreciando a questão do trancamento das pautas do congresso nos autos do Mandado de Segurança 27.931 (BRASIL, 2020b), promovendo interpretação conforme a Constituição, fixou o entendimento de que o regime de urgência refere-se exclusivamente às matérias que podem ser regradas via medida provisória. Trata-se de um exemplo prático do regular funcionamento da doutrina de freios e contrapesos em que se emprestou interpretação conforme, com vistas a prestigiar a possibilidade de normatização via poder executivo, sem deixar de reconhecer a função típica do poder legislativo, no seu melhor interesse.

A Constituição Federal prevê apenas uma possibilidade de suspensão desse prazo de vigência de 60 (sessenta) dias da medida provisória: durante os períodos de recesso do Congresso Nacional (art. 62, § 4º, Constituição). E aqui, já adentrando no próximo tópico, cumpre assinalar que a suspensão do prazo de vigência de 60 (sessenta) dias foi objeto de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n.º 661 e nº 663, que possuíam o escopo de promover a suspensão, em hipótese análoga ao que ocorre no recesso parlamentar (art. 62, § 4º, Constituição), considerando que o isolamento imposto dificultava a reunião presencial do Congresso Nacional para apreciação da matéria veiculada nas medidas provisórias.

Em interessante julgado, contudo, a hipótese foi rechaçada cautelarmente, nos termos da decisão do Ministro Relator Alexandre de Moraes, que ao decidir, fez alusão aos mecanismos recíprocos de preservação dos poderes, prestigiando a maneira excepcional proposta pelo congresso de funcionamento remoto e afastando a possibilidade de suspensão do prazo de

vigência das medidas provisórias em tempos de crise. Na *ratio decidendi*, o Ministro prolator da decisão monocrática deixa claro que a hipótese excepcional da edição de medida provisória não autoriza, ainda que excepcionalmente, adoção de regime diferenciado no trâmite que abalaria, ao final, o próprio equilíbrio dos poderes. Feitas essas considerações, cabe-nos então analisar as medidas provisórias editadas no período de pandemia, e cumprindo o escopo do trabalho, como assinalado em linhas transatas.

3.1 O USO DA MEDIDA PROVISÓRIA NA CRISE

O uso da medida provisória parece ser, à primeira vista, o instrumento normativo perfeito para fazer frente às demandas enfrentadas pelo Estado no combate aos efeitos deletérios causados pela pandemia.

A relevância e a urgência são matérias que se relacionam intimamente não só com a norma, mas com a situação de emergência que justifica o uso do remédio normativo constitucional. Correto, portanto, o escólio trazido por Clemerson Merlin Clève, para quem

> a relevância autorizadora da deflagração da competência normativa do Presidente da República não se confunde com a ordinária, desafiadora do processo legislativo comum. Trata-se, antes, de relevância extraordinária, excepcional, especialmente qualificada, contaminada pela contingência, acidentalidade, imprevisibilidade. (2011, p. 89-90)

Indo além, arremeta o referendado autor que "a relevância de que trata a Constituição não é, apenas, da matéria tratada, devendo qualificar, também, a situação ensejadora (estado de necessidade) da medida provisória" (2011, p. 89-90).

De igual maneira, quando se coloca a urgência como requisito ou pressuposto para edição está se colocando a questão no plano dos efeitos que decorreriam da não edição, isto é, a possibilidade de dano iminente. Prosseguindo, em pesquisa feita entre os períodos de 04/02/2020 e 16/07/2020, em comparação com o mesmo período no ano anterior, isto é, entre 04/02/2019 a 16/07/2019, observou-se um aumento de 414,28% na edição de medidas provisórias.

No ano de 2020 foram editadas 72 (setenta e duas) medidas provisórias[1], separadas entre aquelas destinadas a adoção de providências no combate a pandemia e outras, no interesse

[1] Medidas Provisórias nº:921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992.

do Poder executivo, sem guardar relação com a pandemia. As que promulgadas no interesse de combate a pandemia somam 62 (sessenta e duas) no período pesquisado, enquanto as demais totalizaram 10 (dez) na referida janela temporal.[2]

Em um primeiro momento, em uma análise quantitativa, os números revelam uma maior presença e atuação do Estado, por seu Poder Executivo, nas relações sociais e na economia, nesse período de crise. Das 62 (sessenta e duas) medidas provisórias editadas pelo executivo federal com o pretexto de combater os efeitos da crise, 30 (trinta) versam sobre abertura de crédito extraordinário. Como exemplo, a Medida Provisória nº 978, publicada em 04 de junho de 2020, e que estabelece a abertura de crédito extraordinário, em favor de transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R$ 60.189.488.452,00, para combate a crise de saúde e seus efeitos financeiros no âmbito dos entes referidos.

Na exposição dos motivos, a urgência é justificada pela necessidade de resposta do poder público para mitigar os efeitos decorrentes do impacto econômico causado pelas medidas de combate à propagação do COVID-19, que causaram um aumento dos gastos públicos e uma queda na arrecadação dos referidos entes estatais.

Já no que se refere à relevância, esta foi justificada em decorrência dos efeitos oriundos da queda de arrecadação, com necessidade de maior gasto público na adoção de providências, com fito de evitar colapso do sistema de saúde, observada a experiência de outros países. Parece que a Medida Provisória nº 978 cumpre o escopo principal de uma norma desse matiz, que demanda uma resposta rápida do executivo federal, em atenção aos demais entes do país, estando, pois, justificadas a relevância e a urgência da medida, *prima facie.*

Chamou a atenção na pesquisa, igualmente, a Medida Provisória n.º 936, que posteriormente perdeu a validade. Sem explorar as questões anexas, mas não menos importantes e que envolveu direitos fundamentais sociais, a referida medida parece ter cumprido o escopo inicial de relevância e urgência.

No tocante à relevância, a mesma estava justificada pelo período de fechamento de diversos ramos da economia e que afetavam diretamente as relações de trabalho empregadas nesses setores afetados. De igual maneira, a urgência também se justificou, haja vista que o fechamento de diversos setores da economia, por força do isolamento social imposto, demandava uma ação afirmativa e contundente do Estado, em socorro aos referidos setores,

[2] Medidas Provisórias nº: 922, 923, 930, 955, 964, 968, 971, 980, 981, 987.

evitando o fechamento definitivo e ocasionando um desemprego em massa que poderia impactar, no fim, até mesmo a Previdência social.

A questão que aqui nos parece mais interessante é como a intervenção do Estado, por seu poder executivo, se mostra mais aguda em tempos de crise, em detrimento, inclusive, das entidades intermédias. Em interessante estudo, a professora Silvia Faber, tratando do princípio da subsidiariedade enquanto fator sociológico, assevera que o mesmo "exige, inicialmente, uma sociedade que, a par de pluralista, seja organizada, forte, autônoma, livre e aberta". Para então concluir que "está condicionada a uma reforma da sociedade, que tenha por objetivo precípuo organizar sólidas entidades intermédias, que devem reconhecer e aspirar, de forma auto-responsável, a realização de suas tarefas e objetivos." (FABER TORRES, 2001, p. 124-125).

À par do que se apostilou acima, a imperiosa necessidade de reforma da sociedade para fazer emergir, em importância, as entidades intermédias, demanda do Estado uma ação de contribuição que, segundo a autora "dentre o amálgama de consequências que se extrai do princípio da subsidiariedade, é uma das que mais sobressaem na exigência de manter o Estado nos limites de sua função subsidiária, e na aspiração do desejo à liberdade e a justiça" (FABER TORRES, 2001, p. 120-130).

O relevo da questão trazida reside no fato de que os sindicatos, enquanto "entidade intermédia", a despeito do déficit de representatividade, e descumprindo um dos requisitos necessários apontados em linhas transatas por Sílvia Faber, a saber, a solidez, não é capaz de sorver a demanda que exsurgiu da crise causada pela pandemia e que colocou em risco, milhares de empregos, em virtude da crise econômica de diversos setores (GAMBIER CAMPOS, 2016). É dizer, o Estado, por seu poder executivo, em um ambiente de crise, que demandava respostas rápidas, mostrou-se mais apto a gerir os efeitos nesse aspecto.

Não se olvida, contudo, que a situação, sobre representar uma situação transitória, não deve se consolidar no horizonte democrático, de maneira que, as entidades sindicais deverão voltar ao pleno exercício de seu dever constitucional insculpido no já falado art. 7º, VI, da Constituição, tão logo esse período inicial de enfrentamento das questões trazidas pelo ambiente atípico da crise, seja superado.

Em sentido diverso, algumas medidas provisórias parecem descumprir o próprio sentido de urgência e relevância, principalmente se considerarmos que o desiderato do aparelho estatal está voltado diretamente para lidar com as questões de saúde e das consequências econômicas decorrentes da pandemia. É o que se observou quando da análise da Medida

Provisória nº. 984 (MP nº 984) (BRASIL, 2020a). A referida norma alterou os arts. 30 e 48 da Lei nº 9.615/1998 (BRASIL, 1998), conhecida como "Lei Pelé". Na exposição de motivos, uma das justificativas para a edição da norma é modificar a questão envolvendo o contrato de trabalho do atleta profissional, tratado no art. 30 da referida lei, passando a ser de 30 dias o período de vigência mínima.

Na redação original da referida lei, o prazo mínimo estabelecido era de três meses, não podendo ser superior a 5 anos. Essa modificação, em que pese o subjetivismo que envolve a questão de relevância e urgência, como observado em tópico anterior, parece ir ao encontro de uma necessidade imposta pelo período excepcional que vivenciamos, tendo em vista que as atividades profissionais esportivas estiveram paralisadas, o que afetou e afeta, sobremaneira, a saúde financeira das entidades empregadoras esportivas e, ao fim, o próprio desporto nacional.

Contudo, quando da análise da mudança implementada ao art. 48 da supracitada lei pela MP nº. 984, a justificativa para a relevância e urgência fica severamente prejudica. O art. 42 estabelece profunda mudança no sistema de transmissão de jogos, afetando contratos de transmissão em vigor que foram pactuados sob a égide da legislação original. O art. 42 da Lei nº 9615/1998 passa a prever, provisoriamente, a possibilidade de a entidade mandante do espetáculo desportivo explorar a negociação dos direitos decorrentes da transmissão dos jogos. Pela redação anterior, em decorrência da ausência do vernáculo "mandante", havia a obrigatoriedade de ambas entidades esportivas partícipes do espetáculo anuírem com a transmissão e os direitos decorrentes dela, uma vez que ambas gozavam da titularidade dos direitos envolvidos.

A questão que aqui nos importa é que, considerando o período de pandemia, em que diversas ações do Poder Executivo estão voltadas para lidar com as consequências diretas do isolamento social que se impôs e do fechamento de diversas atividades comerciais, causando grave recessão econômica, a edição de uma medida provisória para versar sobre uma pauta que *prima facie*, foge por completo dessa temática, parece tensionar, ainda mais, a relação entre Poder Legislativo e Poder Executivo. De se destacar que já seria discutível a questão ser matéria de medida provisória em um funcionamento normal das instituições, uma vez que os interesses envolvidos, considerando ainda o tempo de vigência da Lei nº 9.615/1998, produziram efeitos ao longo do tempo que se materializaram em relações contratuais e na justa expectativa da sociedade. Em outras palavras, a questão parece-nos matéria típica para debate no Poder Legislativo, haja vista a complexidade e os interesses da sociedade envolvidos.

Para além da questão do tensionamento causado na balança dos Poderes, *in casu*, Legislativo e Executivo, há que se considerar que a medida altera inequivocamente inúmeros contratos em vigor, sob a égide da legislação original. Sobre poder alterar o equilíbrio contratual, a segurança jurídica dos negócios pactuados fica sensivelmente alterada com a mudança estrutural que se promoveu na matéria.

Interessante notar, outrossim, que a segurança jurídica pode naturalmente ficar um pouco relegada nesse período com o uso das medidas provisórias, haja vista que o alto número verificado nesse período pode ocasionar uma sobrecarga do poder legislativo, na apreciação das matérias. Com vistas a atenuar os efeitos decorrentes do fim de vigência, considerando ainda prerrogativa do parlamento, é de bom alvitre que sejam regulados os referidos efeitos, contemplando, ao fim, a segurança jurídica das relações jurídicas desenvolvidas no período de vigência.

4 CONCLUSÃO

A crise sanitária causada pela COVID-19 tem causado inúmeros efeitos na economia e na sociedade, além dos embates científicos que envolvem a doença e a busca por uma cura. As consequências observadas na economia vêm apontando para uma forte retração de diversos setores produtivos, afetando as relações comerciais e de trabalho.

Para além disso, temos observado igualmente uma dificuldade que impôs um isolamento social forçado, como medida paliativa e que também produz efeitos no próprio funcionamento das estruturas de poder. Como assinalado anteriormente, o Congresso Nacional precisou adotar um regime diferenciado de funcionamento, modificando, inclusive, o próprio procedimento legal na apreciação das medidas provisórias. O mesmo se observou no funcionamento interno de diversos órgãos do poder judiciário, aqui incluso o STF, e órgãos do poder executivo.

A crise, por outro lado, conclama as instituições de poder a um embate constante, pois que a situação excepcional, jamais vivenciada, desafia o próprio ordenamento jurídico, não preparado para o enfrentamento de situações como a que vivemos. O desgaste entre os poderes, que a bem da verdade já existe há algum tempo, com diversos enfrentamentos públicos, parece ser novamente destacado no epicentro da crise vivenciada. Nesse contexto, ao mesmo tempo em que a medida provisória se mostra como o instrumento normativo mais indicado no combate

aos efeitos deletérios causados pela pandemia, pode se verificar o foco desse embate constante entre os três poderes e suas funções.

Como destacado ao longo do trabalho, as medidas provisórias representam importante avanço na teoria clássica da separação dos poderes, sendo um signo claro da própria evolução do estado moderno ao longo da segunda metade do século XX. Não obstante, o liame que separa o uso salutar e até desejável desse instrumento, é muito tênue, sugerindo, não raras as vezes, até mesmo um rompimento institucional, que poderia abalar os alicerces da República.

Por ser o mecanismo normativo mais indicado para o enfrentamento dos efeitos da pandemia, notadamente por caracterizadas, de pronto, a relevância e a urgência na sua edição, a pesquisa realizada entre os dias 04/02/2020 e 16/07/2020, demonstrou um aumento de 414,28% no número de medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, se comparada ao período compreendido entre 04/02/2019 e 16/07/2019, quando o Brasil não se se encontrava em crise gerada pela pandemia.

O aumento significativo comprova a maior atuação do Estado, nesse caso, por seu Poder Executivo, em tempos de crise. Algo que já era de se esperar, na medida em que o próprio Estado, com todos os seus defeitos, tem-se mostrado, ao longo da história, melhor aparelhado para o enfrentamento de períodos tais. O número alto de medidas provisórias, pois, parece cumprir com o que se espera dela: o seu uso em momentos em que a relevância e a urgência, justificam o poder normativo do Executivo, como instrumento eficiente para salvaguarda do Estado e da própria sociedade. A pesquisa revelou, sem entrar no mérito de cada uma, que a maior parte das medidas provisórias editadas tratavam de abertura de crédito extraordinário para diversas pastas do governo federal.

Nada obstante, verificou-se a edição de medidas provisórias que, *prima facie,* muito embora justificadas no contexto pandêmico, não se encaixam no objetivo primário da medida provisória: relevância e urgência. Nesse momento, o trabalho procurou apontar, a partir de uma análise qualitativa dessas medidas, que importantes corolários do estado de direito, como a segurança jurídica, estariam seriamente ameaçados com o uso do expediente aparentemente anômalo e injustificável desse importante instrumento.

O “choque de iluminismo” proposto, sem incorrer em uma análise anacrônica desse movimento importante dos séculos XVII e XVIII, é medida que se impõe sempre aos estados de direito. E, em tempos de crise, o remédio amargo de que precisa para a higidez das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da legalidade e poder regulamentar no estado contemporâneo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 225, jul./set. 2001.

ACKERMAN, Bruce. Good-bye Montesquieu. ROSE-ACKERMAN, Suan; LINDSETH, Peter L (orgs.). *Comparative Administrative Law*. Edward Eugar Publishing. 2012.

BARROSO, Luís Roberto. O Brasil precisa de um choque de iluminismo. Entrevista concedida a Carolina Brígido. O GLOBO. Rio de Janeiro. 09/05/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/o-brasil-precisa-de-um-choque-de-iluminismo-diz-ministro-luis-roberto-barroso-1-24418869>. Acesso em 24 jun. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. *Constituição* (1988). *Constituição* da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em 12 abr. 2021.

_____. Lei nº 9.615, de 25 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm>. Acesso em 12 abr. 2021.

_____. Medida Provisória nº 984, de 18 de junho de 2020. Altera a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv984.htm>. Acesso 12 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança 27.931 Distrito Federal*. Mandado De Segurança Preventivo – Impugnação deduzida contra deliberação emanada do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados que, resolvendo questão de ordem, definiu o conteúdo e o alcance da expressão "deliberações legislativas" inscrita no § 6º do art. 62 da Constituição da República. Relator: Min. Celso de Mello, 27 de outubro de 2020. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344817067&ext=.pdf>. Acesso em 4 abr. 2021.

CARLOS, F. G. Separação de poderes: da concepção clássica à noção contemporânea. *Revista da EMERJ*, v. 20, p. 286-317, 2017.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Lumen Juris., 2006.

CHEVALLIER, Jacques. *O estado pós-moderno*. Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3 Ed. Revista Dos Tribunais. São Paulo. 2011.

FABER TORRES, Silvia. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de janeiro. São Paulo: Renovar, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As medidas provisórias como fonte de insegurança jurídica. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Direito contemporâneo*: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

GAMBIER CAMPOS, André. Sindicatos no Brasil: o que esperar no futuro próximo?. IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29187>. Acesso em 11 jun. 2020.

GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade, regulação e reflexividade*: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 5ª. ed. 1ª. Tir. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

_____ Separação de poderes, executivo unitário e estado administrativo no Brasil. *Revista Estudos Institucionais*. Acesso em 28 jul. 2020.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. Direito Administrativo da Emergência – um modelo jurídico. Migalhas, 2020. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/325042/direito-administrativo-da-emergencia-um-modelo-juridico>. Acesso em 28 jul. 2020.

LAWSON, Gary. The Rise and Rise of the Administrative State. *Harvard Law Review*, Vol. 107, No. 6, Apr., 1994, p. 1231-1254.

LEAL, Fernando. O Supremo e a pandemia: é preciso uma jurisprudência da crise?. JOTA, 2020. Disponível em <https://www.jota.info/stf/supra/stf-pandemia-crise-jurisprudencia-01042020>. Acesso em 29 jul. 2020.

MAJONE, Giandomenico. Do estado positivo ao estado regulador. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). *Regulação Econômica e Democracia*: o debate europeu. 2. Ed. São Paulo: RT, 2017.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. Edição brasileira, trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: historical reflections on the emergence and development of administrative law. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L.; EMERSON, Blake (orgs.). *Comparative Administrative Law*. 2ª edição. Elgar online, 2017. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781784718657/9781784718657.00008.xml>. Acesso em 4 abr. 2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos poderes*: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.