

ORGANIZADORES:
Luís Fernando Sgarbossa
Geziela Iensue

ESTUDOS EM DIREITO CONSTITUCIONAL SUBNACIONAL

ANAIS DO III SEMINÁRIO DO OBSERVATÓRIO
CONSTITUCIONAL / SUBCONST UFMS CPTL

ORGANIZADORES:
Luís Fernando Sgarbossa
Geziela Iensue

ESTUDOS EM DIREITO CONSTITUCIONAL SUBNACIONAL

ANAIS DO III SEMINÁRIO DO OBSERVATÓRIO
CONSTITUCIONAL / SUBCONST UFMS CPTL



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE MATO GROSSO DO SUL**

Reitor

Marcelo Augusto Santos Turine

Vice-Reitora

Camila Celeste Brandão Ferreira Ítavo

Obra aprovada pelo

CONSELHO EDITORIAL DA UFMS
RESOLUÇÃO Nº 132-COED/AGECOM/UFMS,
DE 25 DE AGOSTO DE 2022.

Conselho Editorial

Rose Mara Pinheiro (presidente)
Adriane Angélica Farias Santos Lopes de Queiroz
Ana Rita Coimbra Mota-Castro
Andrés Batista Cheung
Alessandra Regina Borgo
Delasnieve Miranda Daspert de Souza
Elizabeth Aparecida Marques
Geraldo Alves Damasceno Junior
Maria Lígia Rodrigues Macedo
William Teixeira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Diretoria de Bibliotecas – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

Seminário do Observatório Constitucional/Subconst UFMS CPTL (3. : 2021 : Três Lagoas, MS).
Estudos em Direito Constitucional Subnacional [recurso eletrônico] : Seminário do Observatório Constitucional/ Subconst UFMS CPTL : anais 2021 / organizadores, Luis Fernando Sgarbossa, Geziela Iensue. – Campo Grande, MS : Ed. UFMS, 2022.

Modo de acesso: <https://repositorio.ufms.br>
Arquivo de texto: PDF (190 p.)
Resumo expandido dos trabalhos apresentados no Seminário do Observatório Constitucional, de 21 a 23 de junho de 2021.
Tema do evento: Arborização urbana na década da restauração.
Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-89995-34-0

1. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Congressos. 2. Pesquisa – Mato Grosso do Sul - Congressos. 3. Direito constitucional – Brasil. I. Sgarbossa, Luis Fernando. II. Iensue, Geziela. III. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Câmpus de Três Lagoas.

CDD (23) 342.81

Bibliotecária responsável: Tânia Regina de Brito – CRB 2.395

ORGANIZADORES
Luís Fernando Sgarbossa
Geziela Iensue

ESTUDOS EM DIREITO CONSTITUCIONAL SUBNACIONAL

ANAIS DO III SEMINÁRIO DO
OBSERVATÓRIO CONSTITUCIONAL /
SUBCONST UFMS CPTL

Campo Grande - MS
2022



© dos autores:

Luís Fernando Sgarbossa
Geziela lensue

1ª edição: 2022

Projeto Gráfico, Edição Eletrônica

TIS Publicidade e Propaganda

Revisão

A revisão linguística e ortográfica
é de responsabilidade dos autores

A grafia desta obra foi atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 1º de janeiro de 2009.

Direitos exclusivos para esta edição



Secretaria da Editora UFMS - SEDIT/AGECOM/UFMS

Av. Costa e Silva, s/nº - Bairro Universitário
Campo Grande - MS, 79070-900
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Fone: (67) 3345-7203
e-mail: sedit.agecom@ufms.br

Editora associada à



ISBN: 978-65-89995-34-0

Versão digital: agosto de 2022



Este livro está sob a licença Creative Commons, que segue o princípio do acesso público à informação. O livro pode ser compartilhado desde que atribuídos os devidos créditos de autoria. Não é permitida nenhuma forma de alteração ou a sua utilização para fins comerciais. br.creativecommons.org

SUMÁRIO

Apresentação

Luís Fernando Sgarbossa;

Geziela Iensue9

Capítulo 1 – CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL DE COLISÃO NO BRASIL: OS ENTRAVES ENTRE OS EXECUTIVOS NA GESTÃO DA PANDEMIA

ANDRE, Julia Alves de;

SOBRINHO, Djamiro Ferreira Acipreste14

Capítulo 2 – PARADIPLOMACIA E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: ANÁLISE DA AUTONOMIA DE ENTE SUBNACIONAL ESTADUAL PARA ATUAÇÃO INTERNACIONAL

BORGES, Bárbara Teixeira21

Capítulo 3 – DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS CONSTITUIÇÕES DA COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA – CPLP

CABRAL, Tatiane de Aguiar;

SGARBOSSA, Luís Fernando30

Capítulo 4 – O DIREITO DE RESISTÊNCIA NOS SISTEMAS CONSTITUCIONAIS DA COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA – CPLP

CABRAL, Tatiane de Aguiar;

SGARBOSSA, Luís Fernando38

Capítulo 5 – FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO OU COMPETIÇÃO? O USO DO INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA ENTRE ENTES FEDERADOS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

CALADO, Bruna Almeida;

ARAÚJO Marcelo Labanca Correia de46

Capítulo 6 – A POLÍTICA LEGISLATIVA NO PLANO SUBNACIONAL CONCERNENTE À IGUALDADE RACIAL <i>CASTRO, Leonardo Otávio de;</i> <i>ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de</i>	53
Capítulo 7 – FEDERALISMO E LEGALIDADE NA ADO N. 26/DF <i>FERREIRA, Beatriz Borini;</i> <i>GARCIA, Iago</i>	59
Capítulo 8 – TREZE COLÔNIAS: ORGANIZAÇÃO DO ESTADO NAS CONSTITUIÇÕES AMERICANAS DO SÉCULO XVIII <i>GINATO, Giuliana Di Felippo;</i> <i>SGARBOSSA, Luís Fernando</i>	66
Capítulo 9 – A ORDEM FEDERATIVA, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A COVID-19 <i>GRIPPA, Tobias</i>	84
Capítulo 10 – TREZE COLÔNIAS: DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS CONSTITUIÇÕES AMERICANAS DO SÉCULO XVIII <i>HERNANDES, Náthali Vasconcelos Hernandes;</i> <i>SGARBOSSA, Luís Fernando</i>	93
Capítulo 11 – DIREITOS FUNDAMENTAIS NO PLANO SUBNACIONAL: O CASO DA LEI ORGÂNICA DA CIDADE DO RECIFE <i>JULIÃO, Gilson José</i>	100
Capítulo 12 – A POLÍTICA PÚBLICA SUBNACIONAL PARA PROTEÇÃO DA EXISTÊNCIA DIGNA DOS ARTISTAS NO CONTEXTO DO CICLO CARNAVALESCO DA CIDADE DE OLINDA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 <i>LEÃO, Luciana da Costa;</i> <i>ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de</i>	107

**Capítulo 13 – DIREITO À EDUCAÇÃO NO ÂMBITO ESTADUAL:
INTERPRETAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS
NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

LIMA, Lucas Lúcio Ferreira de;

PERMAN, Renata Gonçalves 112

**Capítulo 14 – CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E INICIATIVA
POPULAR: A AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS
ESTADUAIS E O REFLEXO NO AUMENTO DA ATIVIDADE
DAS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO DAS ASSEMBLEIAS
LEGISLATIVAS**

MELO, Pedro França de Oliveira;

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de 122

**Capítulo 15 – FEDERALISMOS DAS CONSTITUIÇÕES E
CENTRALIZAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS: COMPASSOS
E DESCOMPASSOS ENTRE PROJETOS E REALIDADES DO
LABIRINTO HISTÓRICO FEDERATIVO BRASILEIRO**

PACK, Ewerson Willi de Lima 128

Capítulo 16 – MEDIDAS PROVISÓRIAS ESTADUAIS NO BRASIL

RODRIGUES, Claiane Teixeira Rodrigues;

SGARBOSSA, Luís Fernando 135

Capítulo 17 – PLEBISCITO E REFERENDO ESTADUAL NO BRASIL

SANT'ANA, Beatriz do Amaral;

SGARBOSSA, Luís Fernando 141

**Capítulo 18 – DIREITO DO CONSUMIDOR E O PODER
LEGISLATIVO NO PLANO SUBNACIONAL: UM ESTUDO
ACERCA DA ATUAÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS DURANTE A
PANDEMIA DO COVID-19 COM ÊNFASE NA REGIÃO NORDESTE**

GOMES, Karenn Teti Cavalcanti;

CAVALCANTI, Marco Pollo Baia 150

**Capítulo 19 – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO MUNICÍPIO
PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL:
A LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO E AS MEDIDAS RESTRITIVAS
DECORRENTES DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS NA
CIDADE DO RECIFE.**

SILVA, João Victor Vicente da;

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de 158

**Capítulo 20 – DIREITO À INCLUSÃO CULTURAL NO PLANO
SUBNACIONAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS
LEGISLATIVAS ESTADUAIS DE INCENTIVO À PRODUÇÃO
CINEMATOGRÁFICA ENTRE 2016 E 2020**

VALOIS, Juliana do Rêgo Barros;

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de 165

Capítulo 21 – INICIATIVA POPULAR MUNICIPAL NO BRASIL

VERNI, Vitória Tedesco;

SGARBOSSA, Luís Fernando 172

Capítulo 22 – A HERANÇA CONSTITUCIONALISTA DE 1932

CARIS, Jonathan de Oliveira 183

APRESENTAÇÃO

A presente obra consiste nos Anais do III Seminário do Projeto Observatório Constitucional e do Núcleo de Pesquisa em Subconstitucionalismo – SubConst do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, Campus de Três Lagoas, abrangendo os resumos expandidos dos trabalhos aprovados e apresentados por ocasião dessa edição do evento,

O Núcleo de Pesquisa em Subconstitucionalismo – SubConst – existe desde 2016 e é liderado por Luís Fernando Sgarbossa, um dos coordenadores desta obra, estando devidamente cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq e certificado pela instituição. Desde sua criação, reuniu alunos de graduação e pós-graduação na UFMS (sede e Campus de Três Lagoas), participantes ou não dos programas de iniciação científica, em torno de projetos de pesquisa e atividades correlatas.

O Projeto Observatório Constitucional I: Direito Comparado Interno e Externo – vigorou entre os anos de 2018 e 2021. Atualmente, vigora o Projeto Observatório Constitucional II: Direito Constitucional Subnacional (2021–2026). É no âmbito deste projeto de pesquisa que têm sido realizadas as atividades dos membros do SubConst, examinando-se o Direito Constitucional Subnacional – estadual, provincial, municipal e outros – no Brasil e em outros países, como os Estados Unidos da América, Argentina, México, Austrália, Canadá e outros, sempre se adotando a metodologia histórico-comparativa.

O Seminário do SubConst / Projeto Observatório Constitucional é realizado desde o ano de 2019. Trata-se de evento científico, atualmente de caráter internacional, que reúne pesquisadores que são referência em federalismo e subconstitucionalismo no Brasil e no mundo.

Na edição de 2020, além da participação dos pesquisadores da UFMS que integram o projeto e o núcleo de pesquisa referidos, com apresentação oral de trabalhos, houve a participação de pesquisadores e professores da Bélgica (Universidade de Antuérpia), Espanha (Universidade de Leão), Itália (Escola Superior Sant'Anna – Pisa) e Portugal (Universidade de Coimbra). Contando também com a participação de diversos pesquisadores e professores brasileiros de outras instituições, tais como a UNICEB (Brasília) e a Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP).

No III Seminário, cujos anais ora vêm à público, novamente houve apresentação de trabalhos orais de acadêmicos do Curso de Direito da UFMS CPTL participantes do Projeto Observatório Constitucional e do Núcleo de Pesquisa SubConst e dos programas institucionais de iniciação científica voluntário e bolsista – PIVIC e PIBIC –, bem como de outras instituições brasileiras de diversos Estados, que tiveram trabalhos submetidos à chamada do evento aprovados, notadamente, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro – FD/UFRJ (RJ), da Universidade Regional do Cariri – URCA (CE) e da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP (PE). São os trabalhos apresentados no evento, desenvolvidos na forma de resumos expandidos, que integram o presente volume, como já registrado.

Participaram ainda do III Seminário realizado em 2021 pesquisadores do Brasil e exterior, como na edição anterior. Atuaram como conferencistas pesquisadores e professores da Universidade Federal do Paraná – UFPR, da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS e, ainda, da Universidade de Leão (Espanha) e da Universidade Nacional de Córdoba (Argentina).

Trata-se, como se pode perceber, de um evento científico em consolidação e que tem possibilitado o incremento das atividades e ini-

ciação científica e de pesquisa no Curso de Direito da UFMS CPTL, além do incremento na produção científica e do intercâmbio com professores, pesquisadores e grupos de pesquisa em campo de pesquisa emergente de grande relevância, a saber, o Direito Constitucional Subnacional ou Constitucionalismo Subnacional, de vocação interdisciplinar ou até mesmo transdisciplinar na medida em que correlaciona de maneira profunda questões relativas ao federalismo, ao Direito Constitucional e áreas afins.

O presente volume, publicado em forma de livro eletrônico, aprovado em chamada pública feita pela Editora da UFMS após avaliação cega por pares reúne os trabalhos apresentados no evento, por autores da UFMS e externos, individualmente ou em coautoria entre si ou com professores orientadores.

A obra é composta por vinte e dois capítulos sobre temas atuais e relevantes, sempre vinculados ao federalismo ou ao constitucionalismo subnacional, envolvendo questões que vão desde o enfrentamento da Pandemia de COVID-19 pela União, DF, Estados e Municípios até a paradiplomacia.

Assim, os textos que compõem o presente volume discutem os entraves entre os executivos na gestão da pandemia (Capítulo 1); a autonomia de ente subnacional estadual para atuação internacional, ou seja, o tema atualíssimo da paradiplomacia (Capítulo 2); a temática dos Direitos Fundamentais nas constituições da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP (Capítulo 3); o complexo tema do direito de resistência nos sistemas constitucionais da CPLP (Capítulo 4); o federalismo de cooperação e o complexo problema da utilização do instituto da requisição administrativa entre entes federados durante a pandemia (Capítulo 5); a política legislativa no plano subnacional concernente à igualdade racial (Capítulo 6); o federalismo e a legalidade no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF (Capítulo 7); a organização do Estado nas constituições americanas do século

XVIII (Capítulo 8); a ordem federativa e a COVID-19 na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal brasileiro (Capítulo 9); os Direitos Fundamentais nas constituições americanas do século XVIII (Capítulo 10) e os Direitos Fundamentais no plano subnacional municipal, a partir da Lei Orgânica da Cidade do Recife (Capítulo 11).

Discutem ainda, a política pública subnacional para proteção da existência digna dos artistas no contexto do ciclo carnavalesco da cidade de Olinda durante a pandemia da COVID-19 (Capítulo 12); o direito à educação no âmbito estadual a partir da interpretação das competências legislativas pelo Supremo Tribunal Federal (Capítulo 13); a iniciativa popular nas Constituições estaduais brasileiras e a consequente ampliação dos direitos políticos estaduais e seu reflexo no aumento da atividade das Comissões de Constituição das Assembleias Legislativas (Capítulo 14); o tema dos federalismos das constituições e centralizações político-administrativas (Capítulo 15); as Medidas Provisórias estaduais no Brasil (Capítulo 16); o plebiscito e referendo estadual no Brasil (Capítulo 17); o direito do consumidor e o poder legislativo no plano subnacional e a atuação dos Estados-membros durante a pandemia do COVID-19 com ênfase na Região Nordeste (Capítulo 18); a liberdade de locomoção e as medidas restritivas decorrentes da pandemia do novo corona-vírus na cidade do Recife (Capítulo 19), o direito à inclusão cultural no plano subnacional no que se refere às políticas legislativas estaduais de incentivo à produção cinematográfica (Capítulo 20); a iniciativa popular municipal no Brasil (Capítulo 21) e, ainda, o legado constitucionalista de 1932 (Capítulo 22).

Como se percebe, a presente obra registra a riqueza de temas e problemas examinados durante o evento, em campo interdisciplinar que transita entre Direito Constitucional, Ciência Política, Teoria do Estado, Direito Processual Constitucional, História, entre outros campos do saber científico no âmbito das Ciências Humanas e Sociais.

Ao encerrar a presente apresentação, os autores registram seu agradecimento à Editora da UFMS, à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, assim como ao CNPq pelos aportes realizados em favor do projeto na forma de bolsas de iniciação científica e outros, bem como no fomento à presente publicação. Cabe registrar um agradecimento a parceiros que têm participado voluntariamente das atividades do SubConst e do Projeto Observatório Constitucional da UFMS CPTL desde seu início, especialmente Marcelo Labanca (ConState e UNICAP), Ingo Wolfgang Sarlet (PUC/RS), Léo Ferreira Leony (UNICEUB), Fabrício Ricardo Limas Tomio (UFPR), Patricia Popelier (Bélgica), Giacomo Delledone (Itália), Antonio Maria Hernández (Argentina), María Esther Seijas Villadangos (Espanha), Dulce Lopes (Portugal) e, na pessoa destes, todos os aqueles que colaboraram com nossas atividades.

Três Lagoas, MS, fevereiro de 2022.

Luís Fernando Sgarbossa
Professor Adjunto UFMS

Geziela Iensue
Professora Adjunta UFMS.

CAPÍTULO 01

CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL DE COLISÃO NO BRASIL: OS ENTRAVES ENTRE OS EXECUTIVOS NA GESTÃO DA PANDEMIA

ANDRE, Julia Alves de;
SOBRINHO, Djamiro Ferreira Acipreste

RESUMO: O contexto brasileiro contemporâneo está imerso em duas crises: sanitária e política. Dessa forma, no que tange a primeira, foi ocasionada pelo advento do coronavírus (SARS-CoV-2). Paralelamente, a segunda ganha ênfase a partir do comportamento dos Entes Federados no gerenciamento da pandemia, sobretudo nos embates entre o presidente da República e os governadores. Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo identificar os conflitos correntes entre os Poderes Executivos: Estaduais em oposição ao Federal. Além disso, buscar-se-á também discernir possíveis consequências que essa contextualização gerada para o ordenamento brasileiro, qual seja o enfraquecimento da democracia e a desarmonia entre as Instituições Democráticas. Nessa linha, foi realizada uma pesquisa teórica, com documentação indireta, a partir da análise documental e bibliográfica, e heurística. Para que, utilizando-se do método de abordagem dedutivo, a tese fosse desenvolvida. Destarte, a relevância desse estudo se justifica na concepção de que é fundamental a discussão sobre a temática, pois o comportamento analisado interfere de forma direta na ordem democrática, diminuindo sua qualidade. Isso pode ter como consequência um agravamento, ainda maior, na crise política, intrinsecamente nas

unidades subnacionais. Partindo disso, a explanação é pertinente, pois colabora para um debate direcionado, além de impulsionar a proposição de possíveis soluções para resguardar a ordem democrática. Para isso, inicialmente será introduzido o assunto, situando-o no tempo e espaço, para que, em seguida, sejam esclarecidos os objetivos e o percurso metodológico adotado. Após o exposto, será realizada a discussão, a partir da análise de dados qualitativos, para que, enfim, sejam apresentadas as conclusões sobre o estudado.

Palavras-chave: federalismo; subnacional; Poder Executivo; crise.

Introdução

Situa-se o constitucionalismo subnacional como um aparato de normas constitucionais que promovem os direitos fundamentais e a separação de poderes nas unidades político-territoriais. Portanto, na perspectiva de uma federação, essas unidades devem possuir autonomia constitucional.

No âmbito brasileiro, em que o federalismo prevê a elaboração de uma Constituição subnacional (art. 25, CF) e reconhece expressamente a autonomia dos Estados-membros (art. 1º, CF), há a previsão do direito à saúde como dever do Estado (art. 196, CF). Diante disso, no momento hodierno, presenciam-se duas crises: sanitária e institucional. No que tange a primeira, foi ocasionada pela pandemia do coronavírus (SARS-CoV-2). Já a segunda, destaca-se pelo comportamento das funções estatais em seu gerenciamento.

Destarte, verifica-se um conflito ideológico entre os Poderes Executivos Federal e Estaduais. Assim, enquanto a postura do presidente da República é alicerçada no negacionismo, os governadores buscam seguir as recomendações da Organização Mundial de Saúde

(OMS), que se fundam nos métodos científicos. Por conseguinte, o embate entre essas esferas possui frutos danosos, pois, tanto dificulta ainda mais o controle sobre o coronavírus quanto enfraquece a esfera Administrativa, a qual tem que recorrer constantemente ao Poder Judiciário, transferindo para ele decisões determinantes na gestão das crises.

Partindo dessa ótica, essa pesquisa tem como objetivo identificar conflitos correntes entre os Poderes Executivos: Estaduais em oposição ao Federal. Além disso, busca-se também discernir quais as possíveis consequências dessa contextualização geradas para o ordenamento brasileiro.

Nesse sentido, é relevante estudar a temática devido a sua interferência direta na ordem democrática, podendo agravar, ainda mais, a crise política, intrinsecamente nas unidades subnacionais.

Metodologia

A presente pesquisa é, essencialmente, explicativa e, para realizá-la, a técnica utilizada foi a da documentação indireta, a partir da análise documental e bibliográfica.

Assim, após a coleta de dados, o estudo foi desenvolvido de forma teórica, com natureza heurística e conjectural, com vista a investigar o recorte do comportamento conflitante dos Poderes Executivos nacionais, tendo como recorte temporal o ano de 2020.

Resultados e discussão

Respaldo pela propagação da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) e de seus efeitos imprevisíveis sobre a população mundial, os sistemas constitucionais de diversos estados encontraram dificuldade para disciplinar a crise sanitária por meio de seus modelos jurídicos tradicionais (MAZZUOLI; FRAZÃO, 2021). Essa realidade abarcou o Brasil, local que, mesmo com uma Constituição contendo um extenso rol de direitos e competências, teve que recorrer diversas vezes ao Supremo Tribunal Federal (STF) para dirimir conflitos na interpretação do seu texto.

Tal conjuntura ocorreu de forma intensa no cenário nacional e teve como principal motivação conflitos entre os Poderes Executivos, Federal e Estaduais, no gerenciamento da crise sanitária.

Esses embates, muitas vezes, se fundaram na colisão ideológica entre os chefes dos Executivos. De forma mais específica, eles podem ser considerados como resultado do desrespeito por parte do atual chefe do Executivo, Jair Messias Bolsonaro, às regras do jogo democrático, por possuir ideologia autoritária e negacionista.

Ainda no contexto da gestão sobre a crise sanitária, o Presidente da República não apresentou uma agenda clara e relevante capaz de unir o País no combate ao vírus, além de nomear ministros visivelmente ineptos e ter proferido publicamente discursos de desinteresse frente ao número de mortos pelo coronavírus (ABRANCHES, 2021). Dessa forma, a gestão bolsonarista é caracterizada pelo negacionismo científico, de modo que o chefe do Executivo expressamente não reconhece a relevância de combater a crise sanitária.

Para além disso, enquanto os Governadores tentavam combater as lacunas deixadas pelo presidente na contenção da crise sanitária, este entrou em combate as ações dos representantes subnacionais utilizando, principalmente, o Supremo Tribunal Federal, o qual protagonizou o jogo político por meio, de decisões no bojo dos confrontos.

Exemplifica-se o discorrido com a decisão do Supremo Tribunal Federal reconhecendo como competência concorrente dos Estados, Municípios e União, a adoção de medidas restritivas de locomoção e regulamentação do alcance e extensão da quarentena, suspendendo parte da Medida Provisória 926, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020) e, mais recentemente, a ação movida pelo presidente Jair Bolsonaro, ainda na Suprema Corte, solicitando a inconstitucionalidade das medidas de governadores e prefeitos por lockdown e toques de recolher por meio de uma, formalmente, Ação Direta de Inconstitucionalidade. Além disso, foi formalizado o “Consórcio Nordeste” entre a maioria dos governadores da respectiva região, para agir defronte a conjuntura pandêmica, fortalecendo os estados e dando mais autonomia perante o Governo Federal.

Nesse contexto, Valério de Oliveira Mazzuoli e Hugo Abas Frazão (2021) em seus estudos, consideraram que, havendo o equilíbrio subnacional não só auxiliaria na distribuição dos poderes governamentais entre diferentes níveis territoriais em tempos de normalidade, como também ampararia a promoção da qualidade normativa que se utiliza em tempos de crises excepcionais, como das crises sanitárias transnacionais.

Todavia, no caso brasileiro de enfrentamento à pandemia do coronavírus, ocorreu o oposto. Isto é, ao invés dos Poderes, nacional e subnacionais, se alinharem no gerenciamento da crise sanitária, entraram em confronto direto.

Esse cenário tem como consequência o aumento do risco de instabilidade política e ruptura da ordem democrática, pois além de afetar diretamente na harmonia entre as Instituições Democráticas, também leva a Suprema Corte para o centro da gestão de políticas, o que deveria ocorrer no bojo dos Poderes majoritários.

Conclusões

Partindo de todo o exposto, conclui-se que, no cenário Brasileiro, ao invés da colaboração entre as unidades federadas no combate ao coronavírus, houve uma colisão entre as medidas de enfrentamento dos Governadores e a ideologia negacionista do chefe do Executivo.

Esse cenário enfraqueceu e provocou a diminuição da eficácia para a contenção do coronavírus, provocando uma crise sanitária nacional. Além disso, também aumentou a instabilidade política e afetou na ordem democrática brasileira, haja vista que, pelos enfrentamentos na gestão da crise serem dirimidos no bojo das decisões do Supremo Tribunal Federal, este acabou entrando no cenário político, bem como as divergências entre os agentes também desgastaram a harmonia constitucional entre as Instituições Democráticas.

Nesse diapasão, torna-se evidente que na conjuntura hodierna brasileira, para além da crise sanitária, existe também uma crise política.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político**, v. 2, n. 3, p. 67–79, 1 jun. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória** nº 926, 20 de março de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 mar. 2022. Seção 1, p. 1.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FRAZÃO, Hugo Abas. Lições ao constitucionalismo subnacional brasileiro e italiano. *In*: THEODORO, Marcelo Antonio; SANTOS, Julia Natália Araújo (orgs.). **Estudos Avançados de Direito Constitucional em homenagem ao professor Carlos Antônio de Almeida Melo – Carlão**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

CAPÍTULO 2

PARADIPLOMACIA E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: ANÁLISE DA AUTONOMIA DE ENTE SUBNACIONAL ESTADUAL PARA ATUAÇÃO INTERNACIONAL

BORGES, Bárbara Teixeira

RESUMO: O presente trabalho estuda a possibilidade jurídica de Estados-membros brasileiros exercerem atividades no âmbito internacional, sem a coordenação e autorização prévia do ente central. O que se pretende averiguar, especificamente, é se os governos não centrais estaduais em nosso país possuem autonomia prevista em lei para exercer atos no exterior. Para este fim, a pesquisa analisa a história do federalismo no Brasil, examina a atual estrutura federativa do país e conceitua o que se entende por autonomia estadual, além de avaliar a paradiplomacia brasileira e eventual legislação a seu respeito. Foram feitas buscas por normas constitucionais (na Constituição Federal de 1988, texto constitucional atualmente em vigor) e normas infraconstitucionais sobre o assunto. Uma vez que a legislação infraconstitucional que o trabalho visa examinar é a nacional, a busca legislativa foi realizada nos endereços eletrônicos oficiais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Por meio de pesquisa empírica qualitativa e quantitativa, conclui-se que o estado-membro, no país, não possui arcabouço normativo infraconstitucional nacional que respalde suas atividades externas de maneira desvinculada às do governo central. No entanto, tendo-se por base a pesquisa realizada em bibliografia especializada sobre assunto e em virtude da constante atividade pa-

radiplomática presente no Brasil, além do reconhecimento da existência e atuação internacional de entes não centrais pelo governo central brasileiro (por meio da criação de órgãos sobre o assunto vinculados ao Ministério das Relações Exteriores, bem como à própria presidência da República), entende-se que há interpretação do texto da Constituição no sentido de que os Estados-membros brasileiros possuem autonomia para exercer atividade internacional dentro das suas competências constitucionalmente previstas, desde que não haja prejuízo à política externa do país.

Palavras-chave: paradiplomacia; federalismo; autonomia; legislação; Brasil.

Introdução

A paradiplomacia pode ser conceituada, em linhas gerais, como a atividade internacional do ente subnacional de um país. Encontra-se presente no mundo inteiro e tem despertado o interesse de pesquisadores de diversas áreas. Esta prática gera consequências no campo interno e externo dos entes centrais e ganha grande relevância em países de territórios extensos, como é o caso do Brasil.

Nosso país é uma República Federativa. Tendo como fundamento o texto constitucional, traduz o federalismo uma união de estados, na qual os entes têm autonomia política limitada e, sob nenhuma circunstância, possuem soberania, posto que a perderam quando ingressaram na federação (COSTA; MOTTA, 2006, p. 1154).

Surge, então, o questionamento deste artigo, que se tenta responder utilizando o procedimento metodológico de pesquisa empírica qualitativa e quantitativa: há norma no ordenamento jurídico brasileiro que confira os entes federativos estaduais autonomias suficientes para conduzir relações internacionais próprias?

A hipótese da pesquisa situa-se na perspectiva de que os Estados-membros brasileiros têm autonomia prevista em lei para exercer atividades no âmbito externo, em busca do atendimento a interesses que lhes são inerentes, sem necessariamente dependerem de autorização do ente central, desde que não contrariem a política externa brasileira.

O objetivo do trabalho situa-se no exame do federalismo brasileiro, da autonomia das unidades subnacionais estaduais pátrias, da diferença entre autonomia e soberania, na conceituação de paradiplomacia, na investigação de sua ocorrência em território brasileiro e na pesquisa e análise de normas nacionais que versem sobre a possibilidade do exercício de atividades internacionais próprias por parte de Estados-membros brasileiros, ocorrendo, a princípio, a defesa da possibilidade de que os entes estaduais pátrios têm autonomia para exercer atividades internacionais apartadas das executadas pelo ente central.

Metodologia

Sobre o tema do trabalho, foram lidos livros específicos sobre paradiplomacia, direito internacional público, direito constitucional e federalismo, em língua portuguesa e inglesa.

Além disso, foi feita pesquisa na plataforma Google Acadêmico (<https://scholar.google.com.br/>) com os seguintes termos: *paradiplomacia*, *paradiplomacy*, *federalismo Brasil* (palavras pesquisadas juntas) e *federalismo soberania autonomia* (também pesquisadas em conjunto). Foram analisados os 50 primeiros resultados de cada busca feita. Com relação aos filtros utilizados, para o termo paradiplomacia foram pesquisados apenas trabalhos em língua portuguesa. Para *fede-*

ralismo Brasil, o filtro usado foi temporal: foram analisados trabalhos de 2011 a 2021, ou seja, num espaço de tempo de dez anos. O mesmo recorte temporal foi usado na pesquisa dos termos *federalismo soberania autonomia*. Na totalidade dos casos, foram examinados os resumos dos trabalhos, descartados os que versassem sobre temas muito específicos, considerados sob critérios temporal e geográfico (como, por exemplo, o artigo “Política e Economia no Federalismo do Governo Geisel”, de autoria de Fabiana da Cunha Saddi e o trabalho de Maria Medianeira Padoin, “O Federalismo, a Região Platina e a Revolução Farroupilha”).

Também foi realizada busca na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), por meio do link <https://bdt.d.ibict.br/vufind/>. Foram analisados todos os resultados de busca para os termos *paradiplomacia*, *paradiplomacy*, *diplomacia federativa*, “*autonomia estadual*” e “*autonomia federativa*” (estas últimas duas expressões foram pesquisadas entre aspas). A respeito do termo federalismo brasileiro e das palavras (pesquisadas em conjunto) federalismo soberania autonomia, apenas os cinquenta primeiros resultados foram examinados. No tocante a todos os resultados encontrados na BDTD, foram descartados os que não tinham relação com o tema de pesquisa do presente trabalho (como as dissertações de mestrado *Da segurança alimentar à soberania energética-alimentar*, de Demes Nunes da Mota e *Dos jardins à proteção da biodiversidade planetária: ações de proteção das sementes crioulas em uma experiência na Índia, França e Brasil*, de Clayton Rodrigues França Silva).

Os trabalhos resultantes da busca no Google Acadêmico e na BDTD foram avaliados como relevantes ou não para esta pesquisa com base em seus títulos e resumos.

Por fim, no tocante à legislação sobre o assunto, foi analisado o texto da Constituição Federal de 1988 e foram feitas buscas nos

endereços eletrônicos oficiais do Senado Federal (pelos endereços eletrônicos: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias> e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>) e da Câmara dos Deputados (nos sites: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada> e <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>) por projetos legislativos e legislações aprovadas, por meio dos seguintes termos: paradiplomacia, subnacionais e estrangeiro, subnacionais e estrangeiros, "diplomacia federativa" (entre aspas), "cooperação internacional descentralizada" (entre aspas), autonomia subnacional internacional, autonomia estadual internacional, autonomia e estadual e exterior. Dos atos legislativos oriundos das buscas, foram analisadas apenas as espécies normativas correspondentes ao rol presente no artigo 59 da Constituição Federal (quais sejam: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções).

Resultados e discussão

Os Estados Federados, chamados também Estados-membros, formam ordenamentos jurídicos parciais e possuem regime de autonomia atribuído pela Constituição Federal. A autonomia é um dos elementos cruciais para que um Estado Federal se caracterize como tal. No federalismo brasileiro, para que um estado seja dotado de autonomia, ele deve possuir capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação de forma que suas atividades possam ser exercidas.

Os Estados-membros e municípios brasileiros são autônomos porque têm discricção de agir, mas nos limites do que permite a Constituição Federal – logo, autonomia não reflete uma possibilidade de

atuação na ordem jurídica sem limites ou condições, pois a disponibilidade que o ente subnacional possui diz respeito apenas a determinadas matérias e devem ser respeitadas as normas constitucionais (BASTOS, 1999, p. 301). A soberania, por outro lado, diferentemente da autonomia, não conhece, em âmbito externo ou internacional, poder igual ou superior a ela. Em nosso país, a soberania pertence à República Federativa do Brasil.

Pode-se definir paradiplomacia como a participação de cidades, estados, províncias, regiões, departamentos e comunidades, de modo isolado ou por meio de redes, na dinâmica de relações internacionais, apenas sendo consideradas paradiplomáticas as atividades desempenhadas de maneira autônoma, que não ocorram por dependência nem delegação do governo central (FARIAS; REI, 2016, p. 320).

Os movimentos de redemocratização e descentralização latino-americanos desencadearam um cenário favorável a atividades razoavelmente organizadas no âmbito internacional por governos não centrais na década de 1980 – nesta época, apareceram os primeiros sistemas burocráticos de administração das relações internacionais nos governos estaduais brasileiros (SALOMÓN, 2011, p. 269). Em nosso país, há uma considerável variedade de motivos para a existência da paradiplomacia, tais como políticas de desenvolvimento, assuntos de importância para grupos sociais, interesses empresariais, necessidades administrativas, etc. (PRADO; VIGEVANI, 2010, p. 27).

Não há, expressamente, previsão na Constituição Federal autorizando o exercício de atividades internacionais por parte de entes subnacionais brasileiros de forma desvinculada às condutas do ente central. A respeito da legislação infraconstitucional, pela pesquisa previamente descrita, realizada nos endereços eletrônicos oficiais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, foram identificadas duas

propostas legislativas referentes ao que se entende por paradiplomacia. A primeira, do ano 2005, foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 475, de autoria do deputado federal (e diplomata de carreira) André Costa. A segunda, datada de 2006, foi o Projeto de Lei Complementar nº98, cujo autor foi o senador Antero Paes de Barros. Ambas as propostas foram rejeitadas pelas Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) respectivas. O PL nº 98/2006 foi desaprovado por ter sido considerado inconstitucional. A PEC nº 475/2005, por outro lado, não foi aceita pela CCJ com base em parecer do relator, deputado Ney Lopes, segundo o qual: “nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios etc.)”.

Conclusões

Não foi encontrada, na pesquisa, norma infraconstitucional no ordenamento jurídico brasileiro que confira expressamente aos entes federativos estaduais autonomia para conduzir relações internacionais próprias. Contudo, no que tange à Constituição da República de 1988, é importante frisar que ela concedeu um maior nível de autonomia aos estados e municípios do Brasil quando lhes atribuiu a condição de entes federados. E que, embora não haja no texto constitucional norma expressa sobre atividades paradiplomáticas, os entes federativos brasileiros (e o próprio governo central) se guiam pela interpretação de que a autonomia garante que as autoridades locais e regionais possam, em âmbito internacional, com entes não centrais estrangeiros ou com sujeitos de Direito Internacional, protagonizar os interesses dos lugares que representam, como interlocutoras à parte da União, tornando mais propício ambiente para avanços nas atividades internacionais.

Portanto, os atos internacionais firmados por governos não centrais brasileiros seriam somente a externalização de suas competências internas – desta forma, a autonomia subnacional internacional geraria maior satisfação de assuntos regionais relevantes, contribuiria para a concretização de finalidades da política externa e causaria progressos mais significativos em negociações. Há, assim, a possibilidade de se estabelecer que os entes subnacionais pátrios podem ser interpretados como novos atores no campo internacional, particularmente devido à importância que vêm atingindo.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 301.

COSTA, Maria da Fé Bezerra da; MOTTA, Thalita Lopes. A federação brasileira e a posição do município no atual, parlamento do Mercosul. *In: Anais do XV Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI*, Manaus, 2006. p. 1154. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/thalita_lopes_motta.pdf. Acesso: 05 jan. 2021.

FARIAS, Valéria Cristina; REI, Fernando. Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 1. 2016. p. 320–323. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3642>. Acesso 20 maio 2021.

PRADO, Débora Figueiredo B.; VIGEVANI, Tullo. Ações e problemas da paradiplomacia no Brasil. *In: GASPAROTO, Ana Lúcia; SALA, José Blanes (org.). Relações internacionais: polaridades e novos / velhos temas emergentes*. Marília: Unesp – Oficina Universitária, 2010. p. 27.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. *In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S (org.). Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 269.

CAPÍTULO 3

O DIREITO DE RESISTÊNCIA NOS SISTEMAS CONSTITUCIONAIS DA COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA – CPLP

CABRAL, Tatiane de Aguiar;
SGARBOSSA, Luís Fernando

RESUMO: Entre outras coisas, o controverso direito de resistência pode ser considerado expressão do controle extraordinário de constitucionalidade, assim como espécie do dito controle direto de constitucionalidade, servindo de mecanismo de proteção dos direitos fundamentais e do regime constitucional, consistindo em manifestação do princípio da autotutela. Apesar de sua relevância, atualmente são os estudos acerca do tema no âmbito do Direito Constitucional contemporâneo. Visando ao suprimento desta lacuna no corpo do conhecimento neste campo, o presente resumo expandido pretende expor os resultados de pesquisa realizada acerca do direito de resistência nos sistemas constitucionais dos Estados integrantes da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Para a realização da pesquisa, utilizou-se de abordagem quantitativa e qualitativa; procedimentos de levantamento documental e bibliográfico e, especialmente, a utilização de métodos comparativos, em particular o comparativo-descritivo, a fim de permitir a realização de uma micro-comparação acerca do tema nas constituições dos Estados da CPLP que contemplam expressamente dito direito. O estudo permitiu observar a provável influência da Constituição Portuguesa de 1976

sobre as demais constituições da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) no que tange à previsão expressa do direito de resistência, bem como que em quatro das nove constituições examinadas há previsão expressa do direito de resistência, a saber, nas cartas de Cabo Verde, Moçambique e Timor-Leste, além da já citada constituição portuguesa de 1976. Observou-se ainda, que algumas dessas constituições prescrevem um caráter subsidiário ao exercício do direito de resistência, o que corrobora seu caráter excepcional.

Palavras-chave: CPLP; sistemas constitucionais; direitos fundamentais; controle direto de constitucionalidade; direito de resistência.

Introdução

O presente resumo expõe os resultados parciais de pesquisa que investigou o direito de resistência nos sistemas constitucionais dos Estados integrantes da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Entre as cartas constitucionais vigentes dos Estados membros da CPLP, em número de nove – a saber, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique, Portugal, Timor-Leste e São Tomé e Príncipe – diversas preveem o controverso direito, como se verá, com certo grau de variação textual entre os dispositivos constitucionais que os estatuem, conforme evidenciou a pesquisa comparativa levada a cabo.

Existe significativa lacuna acerca do referido direito na atualidade, o que justifica a investigação levada a cabo como recorte de estudo mais amplo sobre os sistemas de direitos fundamentais presentes naquelas nove constituições no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Subconstitucionalismo da UFMS CPTL – SubConst e do Programa de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC – do qual a coautora foi bolsista, sob orientação do coautor.

Metodologia

Quanto à natureza, a presente pesquisa se caracteriza como básica e quanto à abordagem, como quantitativa e qualitativa. Quanto aos procedimentos, caracteriza-se como pesquisa de levantamento documental e bibliográfico. Quanto aos objetivos, constitui pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. Quanto aos métodos específicos do Direito Comparado empregados, emprega especialmente os métodos comparativo-descritivo e o técnico-comparativo, com vistas a obter uma microcomparação com recorte específico no direito de resistência quando expressamente previsto nos textos constitucionais que são objeto da pesquisa.

Resultados e discussão

A ideia de resistência legítima à autoridade parece surgir na Baixa Idade Média, ganhando novo relevo no ideário jurídico-político especialmente a partir das revoluções liberais e do pensamento de autores como John Locke, constituindo elemento-chave do constitucionalismo em suas origens (SGARBOSSA; IENSUE, 2019). Inicialmente, a ideia do direito de resistência se relaciona com a noção de inalienabilidade dos direitos inatos do homem, chegando até mesmo a justificar o uso da força e, no limite, o tiranicídio em face do abuso do poder ou da autoridade para violar os direitos naturais.

Trata-se da afirmação de uma forma embrionária de constitucionalismo, baseada na limitação do poder político pelo direito e na ideia de recurso à força contra os governantes, ainda que como recurso extremo, na defesa dos direitos, o que desembocará em instituições político-jurídicas de caráter democrático, de controle de constitucionalidade e de *writs* constitucionais, cujo desenvolvimento explicaria inclusive seu ocaso atual (GARGARELLA, 2005).

Outros elementos, tais como apontam a dispersão dos centros de poder na atualidade, fruto de elementos como a separação de poderes e o federalismo ou outras formas de descentralização territorial do poder parecem dificultar o risco de abuso do poder por parte de um poder central, além dos elementos mais diretamente vinculados à democracia, como as eleições periódicas (SGARBOSSA; IENSUE, 2019).

Apesar do êxito das instituições democráticas e de controle indireto de constitucionalidade serem a provável causa do eclipse sofrido pelo direito em exame segundo o autor argentino, algumas constituições contemporâneas resgatam referido direito – tais como a mexicana de 1917 e a alemã de 1949, ainda que com novas configurações, especialmente como mecanismo de defesa do Estado-democrático de direito contra rupturas pela força ou como mecanismo excepcional de tutela dos direitos e liberdades fundamentais pelo próprio titular.

No que se refere às cartas constitucionais dos Estados-membros da CPLP, quatro das nove constituições contemplam previsão expressa do Direito em Questão, a saber: Cabo Verde (art. 19); Moçambique (art. 80); Portugal (art. 21); e Timor-Leste (art. 28, §1º), cuja titularidade é conferida, em regra, ao cidadão, conforme se pode observar no quadro abaixo:

Quadro 1. Direito de resistência nas constituições da CPLT

DIREITO DE RESISTÊNCIA NAS CONSTITUIÇÕES DA CPLP			
Cabo Verde	Moçambique	Portugal	Timor-Leste
Dispositivo: art. 19	Dispositivo: art. 80	Dispositivo: art. 21	Dispositivo: art. 28, §1º
Transcrição:	Transcrição:	Transcrição:	Transcrição:
<i>É reconhecido a todos os cidadãos o direito de não obedecer a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão ilícita, quando não seja possível recorrer à autoridade pública.</i>	<i>O cidadão tem o direito de não acatar ordens ilegais ou que ofendam os seus direitos, liberdades e garantias.</i>	<i>Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública.</i>	<i>Todos os cidadãos têm o direito de não acatar e de resistir às ordens ilegais ou que ofendam os seus direitos, liberdades e garantias fundamentais.</i>

Fonte: elaborado pelos autores.

Uma breve análise comparativa dos dispositivos constitucionais colacionados no quadro 1 evidencia alguns caracteres comuns ou distintivos no que diz respeito ao instituto no direito cabo-verdiano, moçambicano, português e timorense.

Primeiramente, no que diz respeito à titularidade, três das quatro cartas parecem restringir o referido direito a seus nacionais, ao definir como titular do mesmo os cidadãos, presumivelmente no sentido de nacionais. Apenas a constituição lusitana utiliza o vocábulo aparentemente mais abrangente (todos).

Quanto ao conteúdo do referido direito, quase todos os textos constitucionais examinados utilizam as expressões “não obedecer” ou “não acatar”, o que parece denotar uma atitude passiva, presumivelmente abrangendo a desobediência civil, exceto a Constituição Portuguesa de 1976. Por outro lado, três das quatro cartas utilizam verbos como “resistir” ou “repelir”, o que parece denotar uma atitude ativa, presumivelmente abrangendo condutas ativas contra a ação inconstitucional, vinculando-se assim de forma mais clara aquilo que parece ser designado pela própria denominação do direito em análise.

se. Os textos das constituições de Portugal e de Cabo Verde são particularmente contundentes ao prever expressamente a possibilidade de recurso à força (GUIMARÃES, 2007).

Por outro lado, o exame comparativo dos textos evidencia que o âmbito material ou objeto de proteção do direito de resistência, em todas as cartas examinadas, são os direitos, liberdades e garantias, o que evidencia a natureza de garantia fundamental daquele entre os países examinados, diversamente do que parece ocorrer em outros sistemas, em que se afigura comum, como já registrado, a previsão do direito ou dever de resistir a rupturas do Estado democrático de direito – vide, exemplificativamente, o art. 20, 4, da Lei de Bonn.

A análise comparativa dos textos constitucionais evidencia, ainda, o caráter excepcional ou subsidiário do direito em questão, registrado pela doutrina e literatura científica dedicadas ao tema. Com efeito, dois dos quatro textos constitucionais – novamente o de Portugal e o de Cabo Verde – preveem expressamente que o exercício do direito de resistência somente é cabível na impossibilidade de recurso à autoridade pública para a tutela dos direitos, liberdades e garantias ameaçados ou violados – subsidiariedade esta, também, evidenciada no texto de outras cartas constitucionais, como a mencionada Lei Fundamental alemã de 1949.

Por fim, registre-se sobressair uma similitude significativa entre os textos examinados, bastante similares entre si – exceto o de Moçambique – e particularmente elevada entre os textos dos artigos 19 e 21, respectivamente, das cartas portuguesa e cabo-verdiana. Esse elevado grau de similitude parece constituir indicador de que os dispositivos decorrem de um processo de recepção de direito, por meio da imitação, presumivelmente da carta portuguesa, mais antiga de todas as examinadas, o que, no entanto, não foi possível investigar nos limites da pesquisa.

Conclusões

O presente estudo permitiu constatar a previsão expressa do controvertido direito de resistência em parcela significativa das cartas constitucionais dos Estados integrantes da CPLP – quatro de um total de nove – como visto. Evidenciou, ainda, significativa similitude entre os textos referidos, especialmente comparando-se os textos constitucionais de Cabo Verde e Portugal, o que é indicativo de provável recepção do texto constitucional português pelas cartas dos demais Estados.

Evidenciou ainda a similitude de tal direito em diversos aspectos, tais como titularidade – predominantemente o nacional –, âmbito material ou objeto – a tutela dos direitos, liberdades e garantias fundamentais –, bem como o carácter excepcional ou subsidiário, típico dos institutos que representam reminiscências de autotutela.

REFERÊNCIAS

CABO VERDE. **Nova Constituição da República de Cabo Verde de 1992**. Disponível em: <https://portais.parlamento.cv/Constituicao/historia.php>. Acesso em 30 maio 2022.

GARGARELLA, Roberto. *El derecho de resistencia en situaciones de carência extrema*. **Astrolabio Revista Internacional de Filosofía**, Barcelona, n. 4, p. 1–29, 2007.

GUIMARÃES, Francisco de. Direito de resistência e a receptividade de doutrinas jurídicas. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 167–176, 2007.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique De 2018**. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Media/Constituicao-da-Republica>. Acesso em: 30 maio 2022.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 30 maio 2022.

SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela. Direito ao protesto, manifestações violentas e direito de resistência. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 4, n. 2, p. 140–162, 2019.

TIMOR-LESTE. **Constituição da República Democrática de Timor Leste De 2002**. Disponível em: https://www.tribunais.tl/wp-content/uploads/2020/07/Constituicao_T_P_Livro_20120420.pdf. Acesso em: 30 maio 2022.

CAPÍTULO 4

DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS CONSTITUIÇÕES DA COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA – CPLP

CABRAL, Tatiane de Aguiar;
SGARBOSSA, Luís Fernando

RESUMO: Os Estados integrantes da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP – possuem vínculos históricos, culturais e políticos, entre outros. Apesar disso, poucos são os estudos científicos comparativos tendo por objeto as ordens constitucionais desses Estados. Em razão de tal lacuna no corpo do conhecimento científico e do papel central ocupado pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais nos sistemas constitucionais contemporâneos, a pesquisa cujos resultados o presente resumo objetiva sumarizar consistiu em uma análise comparativa dos sistemas de direitos fundamentais naquelas cartas constitucionais. Para tanto, utilizou-se de abordagem quantitativa e qualitativa, procedimentos de levantamento, documental e bibliográfico e, especialmente, métodos comparativos, a fim de permitir a realização de uma micro-comparação com recorte específico nos sistemas de direitos e garantias fundamentais, permitindo evidenciar similitudes e diferenças entre as ordens constitucionais examinadas. O presente estudo permitiu constatar uma provável influência significativa das constituições portuguesa (1976) e brasileira (1988) sobre as demais cartas dos países da CPLP, bem como uma significativa convergência dos catálogos de direitos, contemplando direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações. Foi possível constatar ainda, a existência de reiteradas disposições

relativas à cláusula de abertura, à extraterritorialidade dos direitos fundamentais, a regras para a limitação e suspensão de direitos, a previsão de deveres fundamentais, bem como a existência de alguns direitos e garantias fundamentais inovadores ou menos comuns, tais como a garantia do amparo e o direito de resistência.

Palavras-chave: CPLP; sistemas constitucionais; constituição; direitos fundamentais; garantias fundamentais.

Introdução

O presente resumo expandido sumariza os resultados de pesquisa levada a cabo no Núcleo de Pesquisa em Subconstitucionalismo – SubConst da UFMS CPTL e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC pela coautora sob orientação do coautor que teve por objeto os sistemas de direitos fundamentais previstos nas constituições dos nove Estados integrantes da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), ou seja, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique, Portugal, Timor-Leste e São Tomé e Príncipe.

Referida pesquisa, após uma contextualização realizada por uma pesquisa macrocomparativa tendo por objeto a estrutura constitucional dos Estados supracitados, resolveu-se em uma microcomparação tendo por objeto os catálogos de direitos, liberdades e garantias fundamentais com vistas a aferir semelhanças e diferenças entre eles.

A pesquisa levada a cabo encontra sua justificativa na lacuna de estudos comparativos dos sistemas constitucionais dos países da CPLP, apesar dos vínculos históricos, sociais, políticos e culturais e das semelhanças socioeconômicas existentes entre vários deles, visando assim suprir relevante lacuna no corpo do conhecimento do Direito Constitucional Comparado.

Metodologia

Quanto à natureza, a pesquisa executada se caracteriza como básica e quanto à abordagem, como quantitativa e qualitativa. No que tange aos procedimentos, como: de levantamento documental e bibliográfico. Quanto aos objetivos, constitui pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. Já no que se refere aos métodos específicos do Direito Comparado empregados, a pesquisa valeu-se do método estrutural-comparativo para realizar uma macrocomparação a título de contextualização e, posteriormente, os métodos comparativo-descritivo e o técnico-comparativo para fins de executar a microcomparação tendo por objeto específico os sistemas de direitos fundamentais das ordens constitucionais que foram objeto de investigação.

Resultados e discussão

Sabidamente as constituições avançaram de constituições políticas que constituíam basicamente “instrumentos de governo”, ou seja, estatutos do poder, normas relativas à organização do poder político, para constituições garantistas, concebidas como limitadoras do poder e protetoras do indivíduo em face do Estado. Nesse processo, ganham relevo particular as declarações ou catálogos de direitos fundamentais, concebidos como direitos públicos subjetivos constitucionalizados, com forte influência das primeiras Declarações de Direitos do século XVIII (nas treze ex-colônias britânicas após sua independência em 1776) e, alguns anos mais tarde, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França, 1789).

Assim, a presente pesquisa teve como escopo analisar comparativamente os catálogos de direitos presentes nas constituições dos nove Estados integrantes da CPLP, constatando semelhanças e diferenças e buscando avançar assim no campo do conhecimento.

Uma primeira constatação da pesquisa digna de registro consiste na existência de uma declaração ou catálogo de direitos – *Bill of Rights* – como título separado em oito das nove as cartas políticas dos países da CPLP, inexistindo título específico destinado ao rol de direitos e garantias fundamentais apenas na Constituição da Guiné-Equatorial – o que não significa que não haja direitos, liberdades e garantias fundamentais nela, mas tão somente que não estão arrolados, mas contrariamente que encontram-se dispersos ao longo do texto constitucional.

Uma segunda constatação de relevo é a significativa similitude dos direitos, liberdades e garantias fundamentais previstos nas nove ordens constitucionais examinadas, que em sua maior parte contemplam direitos individuais clássicos de primeira geração ou dimensão – direitos civis e políticos – juntamente com direitos “novos” de segunda e terceira gerações. Este não é um resultado surpreendente, considerando-se a influência de diversos documentos históricos – como as mencionadas declarações de direitos do século XVIII e anteriores – mas também de importantes documentos e instrumentos internacionais que influenciaram inúmeras constituições, inclusive as dos Estados integrantes da CPLP.¹

Um aspecto de relevo adicional é a constatação de que todas as cartas constitucionais analisadas contemplam dispositivos relativos que podem ser considerados cláusulas de abertura, fundada no princípio da não-tipicidade dos direitos fundamentais. Trata-se de disposições com conteúdo semelhante ao contido no §2º do art. 5º da Constituição Federal brasileira de 1988, provavelmente inspirados na Nona Emenda (*unenumerated rights disposition*) da Constituição dos EUA de 1787.

¹ São exemplos da Declaração de Direitos da Organização das Nações Unidas de 1948 e os dois Pactos de Direitos de 1966, notadamente, entre outros.

Outra constatação relevante da pesquisa desenvolvida é a de que as constituições angolana (art. 22, §2º), cabo-verdiana (art. 23, §2º), bissau-guineense (art. 27, §2º), portuguesa (art. 14), são-tomense (art. 16) e timorense (art. 22), prescrevem cláusulas relativas à extraterritorialidade dos direitos e deveres fundamentais, conferindo aos nacionais a proteção de seus direitos, bem como a sujeição aos deveres constitucionais, mesmo quando estiverem em território estrangeiro, naquilo que for compatível com a situação de ausência do país (MOURÃO; PORTO; MANTOVANI, 2008). Ou seja, das nove cartas constitucionais examinadas, 2/3 contêm disposições relativas à mencionada extraterritorialidade, diversamente do que ocorre com a carta brasileira, silente acerca da matéria.

Outro resultado relevante a ser registrado é que em todos os sistemas constitucionais lusófonos analisados constatou-se a previsão de deveres fundamentais, seja de forma implícita seja expressa.

Ao examinar comparativamente o regime de suspensão de direitos sob Estado de exceção para responder eficazmente a situações de emergência constitucional é similar. Todas as cartas constitucionais examinadas contemplam a possibilidade de suspensão ou limitação dos direitos fundamentais em estados de sítio, defesa, guerra ou emergência constitucional em geral.

Por fim, cabe registrar terem sido encontrados alguns direitos fundamentais peculiares em parte das cartas examinadas, especialmente no sentido de diferirem dos direitos clássicos mais comumente encontrados nos catálogos de direitos de diferentes sistemas constitucionais.

Um instituto peculiar é a garantia fundamental do amparo, writ constitucional de origem mexicana amplamente difundido na América Latina e que se encontra previsto nas constituições cabo-verdiana (art. 20) e equato-guineense (art. 13, §1º, 'i', combinado com os arts. 102 e 125).

O direito de resistência, por sua vez, está previsto em quatro das nove constituições da CPLP, a saber: a portuguesa (art. 21), a cabo-verdiana (art. 19), a timorense (art. 28, §1º) e a moçambicana (art. 80), algo também relativamente incomum, sendo encontrado apenas em algumas constituições contemporâneas, como a Mexicana de 1917 e a Alemã de 1949, estando ambos ausentes da carta brasileira de 1988.

Conclusões

A pesquisa realizada e ora sumariamente sintetizada permitiu constatar a) prevalência da técnica dos catálogos de direitos nas constituições dos Estados da CPLP – título específico em oito das nove –; b) relativa similitude de conteúdo dos direitos fundamentais presentes nas nove cartas; c) a presença de cláusulas de abertura provavelmente inspiradas na *unenumerated rights disposition* estadunidense em todas as cartas dos países da CPLP; d) presença de cláusulas de extraterritorialidade dos direitos e deveres fundamentais em quatro das nove cartas examinadas; e) previsão de deveres fundamentais em todas as constituições analisadas; f) previsão de suspensão de direitos, liberdades e/ou garantias fundamentais em situação de emergência constitucional em todas as constituições examinadas; g) a existência de alguns direitos, liberdades ou garantias fundamentais peculiares em parte das ordens constitucionais comparadas, notadamente o *writ* constitucional do amparo – presente em duas cartas – e o direito de resistência – presente em quatro cartas constitucionais.

REFERÊNCIAS

ALVES JR., Luís Carlos Martins. O sistema constitucional dos países lusófonos. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 59, p. 193–240, 2011.

CABO VERDE. **Nova Constituição da República de Cabo Verde de 1992**. Disponível em: <https://portais.parlamento.cv/Constituicao/historia.php>. Acesso em: 30 maio 2022.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique de 2018**. Disponível Em: <https://www.Portaldogoverno.Gov.Mz/Port/Media/Constituicao-Da-Republica>. Acesso em: 30 maio 2022.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; PORTO, Walter Costa; MANTOVANI, Thelmer Mário (Orgs.). **As Constituições dos países da comunidade de língua portuguesa comentadas**. Brasília: Edições do Senado Federal, 2008.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 30 maio 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela. Circulação de modelos, direitos e garantias fundamentais: o caso do “amparo” mexicano. **Revisita Opinión Jurídica**, Medellín, v. 16, n. 32, p. 155–168, 2017.

TIMOR-LESTE. **Constituição da República Democrática de Timor Leste de 2002**. Disponível em: https://www.tribunais.tl/wp-content/uploads/2020/07/Constituicao_T_P_Livro_20120420.pdf. Acesso em: 30 maio 2022.

CAPÍTULO 5

FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO OU COMPETIÇÃO?

O USO DO INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA ENTRE ENTES FEDERADOS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

CALADO, Bruna Almeida;
ARAÚJO Marcelo Labanca Correia de

RESUMO: Esta pesquisa tem como finalidade a investigação da requisição administrativa entre os entes federados a fim de concluir se o federalismo foi de cooperação ou competição durante a pandemia da Covid-19. Para analisar tal instituto foi necessário sua conceituação, assim como a do federalismo e suas modalidades de cooperação e competição. Além disso, foi necessário observar se existiam decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a requisição administrativa entre os entes da federação e se elas foram consideradas inconstitucionais. Ademais, foi verificado se as relações interfederativas ocorridas durante a pandemia covid-19 possuem traços do federalismo de competição ou de cooperação. Aliás, foram verificadas as ações no Supremo Tribunal Federal sobre o combate à pandemia que representam um distanciamento do modelo cooperativo e, por fim, está sendo finalizado o mapeamento de quais foram as iniciativas de cooperação entre os entes federados durante a Pandemia da Covid-19, pois até o momento a maior parte ocorrem através de consórcios. Portanto, a pesquisa encontra-se em andamento.

Palavras-chave: federalismo; requisição administrativa; pandemia Covid-19; Lei nº 13.979, art. 3º, VII.

Introdução

A presente pesquisa possui como objeto a investigação o uso da requisição administrativa entre entes federados durante a pandemia da Covid-19. Por isso, como problema principal de pesquisa, tem-se o seguinte: A requisição administrativa prevista na lei da pandemia foi utilizada entre entes federativos? Para tanto, serão considerados o federalismo e suas modalidades de cooperação e competição, inquirindo se esta última foi considerada uma realidade na pandemia. Nesta toada, trazemos os ensinamentos de Michael Burgess, para quem toda federação deriva de uma situação federalista, em que o conceito de federalismo é compreendido a partir da situação federalista composta por duas condições (MELO; PASSOS, 2018). Em relação ao instituto da requisição administrativa, pode-se afirmar que esta é a modalidade de intervenção estatal pela qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente. Dessa forma, é um ato unilateral de intervenção do Estado, lato sensu, na propriedade privada. Esta categoria está prevista no artigo 5º, inciso XXV da Constituição Federal de 1988 (MOURÃO; PORTO; MANTOVANI, 2008), bem como no artigo 3º, inciso VII da lei federal 13.979/20. Como hipótese de pesquisa, temos, se a requisição entre entes da federação foi considerada uma realidade, então podemos afirmar que nosso federalismo foi de competição. No entanto, se não houve requisição ou, em havendo, o STF julgou inconstitucional, concluímos que nosso federalismo foi de cooperação. Nesse sentido, o presente projeto de pesquisa tem como objetivo geral identificar o uso do instituto da requisição administrativa entre os entes federados, assim como se as relações interfederativas ocorri-

das durante a pandemia Covid-19 possuem traços do federalismo de competição ou de cooperação. Enquanto objetivos específicos temos, inicialmente, que fazer uma conceituação sobre o que é federalismo de cooperação, por meio de uma revisão na literatura. No passo seguinte, serão observadas decisões sobre a requisição administrativa entre os entes federados. Nesse ponto, foi verificado se houve atuação cooperativa. Posteriormente, será realizado um mapeamento no Supremo Tribunal Federal das ações de combate à pandemia que representam um distanciamento do modelo cooperativo. Esta pesquisa é plenamente justificável em virtude da necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a relação de competição e de cooperação, bem como o uso da requisição administrativa entre os entes da federação.

Metodologia

Na metodologia, houve uma pesquisa preliminar na jurisprudência do STF, no sítio eletrônico <https://portal.stf.jus.br/>, conforme as competências estabelecidas no artigo 102 da Constituição Federal de 1988, na qual foi utilizada a ferramenta de busca com a expressão “requisição administrativa”, com a delimitação temporal, de 01/01/2019 até 31/08/2021. Foi feita uma consulta preliminar na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, bem como nos sítios eletrônicos <https://www.scielo.br/> (SciELO) e <https://scholar.google.com.br> (Google Acadêmico), utilizando expressões de busca para identificar se havia literatura sobre federalismo de cooperação. Em seguida será feito um mapeamento, a partir de solicitação, com base na LAI, de quais foram as iniciativas de cooperação entre entes da federação. Posteriormente, foi diagnosticado se alguma medida de competição foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal a partir da busca booleana.

Resultados e discussão

Com base nos levantamentos realizados na jurisprudência do STF, na qual foi utilizada a ferramenta de busca para identificar se haviam julgados sobre a requisição administrativa entre entes federados, encontrou-se 5 resultados: ACO 3393, ACO 3463, ACO 3385, ACO 3398, MS 25295. Nesse ponto, como resultado, foi verificado que houve a iniciativa, entrega de bens e serviços, mas os pedidos de requisição de insumos entre os entes federados estão sendo indeferidos pelo STF. Além disso, foi observado que têm sido pedido para que seja devolvido os materiais que foram adquiridos. No que tange a consulta utilizando expressões de busca para identificar se havia literatura sobre federalismo de cooperação, foram encontrados 827 resultados na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, 20 resultados no site do Scielo e 15.200 no site Google Acadêmico. Após uma revisão na literatura, foi escolhido para delinear o conceito de federalismo a "situação federalista" que, segundo Abrúcio, é composta por duas condições. Uma consiste na existência de heterogeneidades da nação: territorial (grande extensão e/ou diversidade física), étnica, linguística, socioeconômica (desigualdades regionais), cultural e política (diferenças no processo de constituição das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). Já a outra condição é marcada pela existência de um discurso e de uma política defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades. Assim, a coexistência dessas duas condições é essencial para montar-se um pacto federativo. Ademais, "a ideia de federalismo como pacto deu origem a uma teoria, criada por Grodzins (1966) e Elazar (1962), denominada teoria do federalismo cooperativo". Desenvolvida como uma alternativa à abordagem norte-americana do federalismo dual, a teoria do federalismo cooperativo afirma a existência de uma necessária interação entre as

esferas de governo no âmbito da matriz federativa. Nesse sentido, o federalismo “não significa apenas a afirmação de autonomia entre os entes, mas uma combinação de autonomia (self rule) com interdependência (shared rule)” (FRANZESE, 2010). Assim, a diferenciação entre federalismo competitivo e cooperativo é importante porque, dependendo do modelo de federalismo vigente mais propício à competição ou à cooperação – será, respectivamente, mais difícil ou mais fácil a expansão dos Estados de Bem-Estar Social em cada país (FRANZESE, 2010). Em relação às iniciativas de cooperação entre os entes federados durante a pandemia do Covid-19, pode-se afirmar que ocorreram, principalmente, por meio de consórcios públicos, a exemplo disto, temos o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, que realizou ações de cooperação no combate à pandemia da Covid-19, como a realização de compras conjuntas, centralizadas ou compartilhadas, de bens e serviços voltados à estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados consorciados. Além deste, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC), realizou a assinatura do contrato com o Fundo Russo de Investimento Direto (RDIF) para a importação de 28 milhões de doses da vacina Sputnik V. Em relação ao federalismo dual, pode-se afirmar que a competição é uma de suas características e, nesse sentido, a partir da busca booleana, pode-se afirmar que o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucionais os casos que, de alguma forma, houve a competição. Assim, anterior a Pandemia da Covid-19, já houve decisão no sentido de não ser possível a requisição administrativa entre os entes federados, qual seja o MS 25.295/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Pleno. Ainda sobre isto, os Ministros Roberto Barroso, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski deferiram liminares, confirmando a inconstitucionalidade da requisição entre os entes federados. Assim, a principal justificativa é que a requisição administrativa não pode se voltar contra

bem ou serviço de outro ente federativo, sendo indevida interferência na autonomia de um ente sobre outro.

Conclusões

Com base nos levantamentos realizados a partir de decisões judiciais, de 01/01/2019 até 31/08/2021, foi possível constatar que os processos que fazem referência ao termo requisição administrativa entre os entes federados são poucos e ocorreram, em sua maioria, por iniciativa da União. Diante do exposto, fica evidente que houve de fato a iniciativa da requisição administrativa entre os entes federados durante a pandemia do Covid-19, mas o Supremo Tribunal Federal suspendeu, indeferiu e mandou que fossem devolvidos os bens já entregues. Isso porque o Supremo Tribunal Federal entendeu que a requisição administrativa não pode voltar-se contra bem ou serviço de outro ente federado, podendo, apenas ocorrer diante de bens que integrem o patrimônio de particulares. Assim, o instituto da requisição administrativa entre os entes federados, durante a pandemia do Covid-19, apresenta, até o momento, traços de federalismo de cooperação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 25.295-DF**. Relator, Min. Joaquim Barbosa. DJ 05/10/2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41–67, jun. 2005.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210f. Tese. (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

MELO, G. L. S. de; PASSOS, G. de O. Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação?. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 69, n. 3, p. 559–584, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i3.2738. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2738>. Acesso em: 12 ago. 2021.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; PORTO, Walter Costa; MANTOVANI, Thelmer Mário (Orgs.). **As Constituições dos países da comunidade de língua portuguesa comentadas**. Brasília: Edições do Senado Federal, 2008.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. **Pequeno Manual de Metodologia da Pesquisa Jurídica**: ou roteiro de pesquisa para estudantes de Direito/ Gustavo Silveira Siqueira. – 2.ed.– Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2021.

CAPÍTULO 6

A POLÍTICA LEGISLATIVA NO PLANO SUBNACIONAL CONCERNENTE À IGUALDADE RACIAL.

CASTRO, Leonardo Otávio de;
ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de

RESUMO: A presente pesquisa teve como objetivo averiguar se, a despeito da pandemia, houve avanços esperados na ocupação do espaço constitucional subnacional por parte dos entes da federação, notadamente no que diz respeito aos direitos fundamentais e, em mais específico, a igualdade racial, que se encontra inserida no princípio da igualdade (“caput” do art. 5º e no art. 4º, inciso VIII da CF). Buscamos analisar a produção legislativa dos nove estados do Nordeste brasileiro, de janeiro de 2020 a junho de 2021, período esse que, por ocasião da pandemia do Covid-19, foi instaurada uma grande crise, não só do ponto de vista sanitário e econômico, com a marca de 500 mil mortes só no Brasil e o grande índice de desemprego, mas também acentuando problemas preexistentes no tecido social, como é o caso da desigualdade racial. Na esteira do tema, tivemos no mesmo período a ratificação pelo presidente da República da Convenção Interamericana contra o Racismo que passou a se incorporar no ordenamento jurídico brasileira com equivalência de emenda constitucional, o que requereu ainda mais compromisso no combate às desigualdades por questão de raça no país. Nesse mesmo contexto, se discutiu muito a competência concorrente legislativa em determinadas matérias trazendo à tona o tema do federalismo e, por

consequente, a necessidade de reafirmar uma maior importância da autonomia dos Estados-membros para lidar com a sua diversidade local e respectivas individualidades regionais.

Palavras-chave: racismo; igualdade racial; federalismo; direitos fundamentais; Constituições Estaduais.

Introdução

No dia 13 maio de 2020, o Brasil passa a ser signatário da Convenção Interamericana contra o Racismo, assumindo assim o compromisso internacional de proibir e punir atos e manifestações de racismo e discriminação racial. Trata-se do quarto tratado internacional de Direitos Humanos, assinado com status equivalente ao de emenda constitucional. Além disso, de acordo com o artigo 1.1 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, documento que norteia a atuação de seus Estados-membros, da qual o Brasil também é parte, os Estados assumem o dever de preservar e promover direitos e liberdades e a garantir seu pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição. Dessa forma, faz-se necessário averiguar o grau de protagonismo que os Estados-membros têm assumido no exercício de sua autonomia federativa e o avanço na promoção da igualdade racial.

Metodologia

A pesquisa foi realizada no período de 01/01/2020 à 30/06/2021 lançando mão da ferramenta de busca e pesquisa no sítio eletrônico "www.leisestaduais.com.br", o que possibilitou acesso à toda produção legislativa dos Estados a ser analisados, com a filtragem de tema e

recorte temporal. As palavras chaves, portanto, utilizadas como filtro foram: racismo e igualdade racial.

Resultados e discussão

Em nossa pesquisa identificamos ao todo 4 decretos e 11 leis. Dos decretos, 3 foram da Bahia e 1 do Rio Grande do Norte, todos versando sobre a criação ou Instituição de Conselho Estadual para a Sustentabilidade dos Povos e Comunidades Tradicionais ou Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra.

Enquanto que as leis tratavam de políticas públicas, como no estado de Alagoas por exemplo, quando instituiu a "campanha aluno consciente" da rede estadual de ensino, por meio da lei nº 8.370, de 12 de janeiro de 2021, onde levava aos alunos uma série de atividades como palestras, debates, concursos e peças de teatro para auxiliar na conscientização acerca do tema do racismo e outros, como *bullying* e pedofilia, no Maranhão, por meio da lei nº 11.399, de 28 de dezembro de 2020 criou um Estatuto Estadual da Igualdade Racial; na Paraíba, a lei nº 1848 de 17 de março de 2021, Instituiu o “Dia Marielle Franco” – Dia de Enfretamento as Violências contra as Mulheres Negras, incluindo-o no Calendário Oficial do Estado no dia 14 de março de cada ano.

Além disso, por meio da Lei nº 11.920, de 27 de abril de 2021, instituiu a campanha permanente de combate ao racismo nas escolas, eventos esportivos e culturais do estado, e criou o selo "Paraíba pela Igualdade". Já em Pernambuco, houve uma lei que alterava outra, lei essa, que leva o debate da desigualdade a uma minoria pouco citada, se trata da população albina. Por sua vez, a Lei nº 17.008, de 10 de agosto de 2020, que altera a Lei nº 16.241, de 14 de dezembro de

2017, que cria o Calendário Oficial de Eventos e Datas Comemorativas do Estado de Pernambuco, define, fixa critérios e consolida as Leis que instituíram Eventos e Datas Comemorativas Estaduais, de autoria do Deputado Diogo Moraes, terminou por criar o "Junho Branco", dedicado à Luta Contra o Racismo às Pessoas Albinas. A alteração foi basicamente no "Art. 194-C. Durante todo o mês de junho: Mês Estadual "Junho Branco", dedicado à Luta Contra o Racismo às Pessoas Albinas." (AC).

Pernambuco é o estado com maior produção legislativa, cinco ao todo, entre 2020 e 2021, dentre diretrizes para campanha permanente de combate ao racismo nas escolas, eventos esportivos e culturais do estado de Pernambuco (Lei nº 17.176, de 11 de março de 2021) que dispõe sobre critérios para a contratação de empresas para execução de serviços terceirizados com a Administração Pública do Estado, e dá outras providências, a fim de incluir proibição à contratação de pessoas condenadas por racismo, como também alteração da Lei nº 13.607, de 31 de outubro de 2008, que institui o Conselho Estadual de Políticas Públicas de Juventude e dá providências correlatas, a fim de garantir a inclusão da pessoa com deficiência e o enfrentamento às drogas, ao racismo, à violência de gênero e ao abuso e exploração sexual da juventude em situação de vulnerabilidade socioeconômica (Lei nº 17.053, de 17 de setembro de 2020).

Conclusões

A pesquisa revelou que, apesar das dificuldades impostas pela pandemia, houve uma intensa atuação dos estados nordestinos na preservação e promoção do combate à desigualdade racial. Pode-se observar que os estados do Nordeste têm, em sua maioria, ocupado o seu espaço no plano subnacional na defesa e promoção do direi-

to fundamental à igualdade racial, sobretudo nesse primeiro de ano da incorporação da Convenção Interamericana contra o Racismo no ordenamento jurídico brasileiro, período em que houve um considerável aumento de políticas públicas sobre o tema.

A pesquisa demonstra que, muito embora, não se tenha identificado nenhuma atuação por parte do Ceará e Piauí, há um efetivo uso do espaço constitucional subnacional para a produção de direito fundamental à igualdade racial por parte dos Estados nordestinos. Conclui-se, portanto, pela confirmação da hipótese científica: se o direito à igualdade pode ser considerado um tema de competência concorrente (art. 24 da CF/88), então os Estados-membros exercem efetivamente a sua competência legislativa subnacional no tema da Igualdade Racial. Após o levantamento qualitativo e quantitativo, a hipótese restou comprovada.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Teoria da Repartição de Competências Legislativas Concorrentes**. Recife: Fasa, 2011.

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

OLIVEIRA, Cleiton de. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 586–588, 2010.

SAMPAIO, José Adércio Leite. As constituições subnacionais e direitos fundamentais nas federações. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 1. p. 183–215, ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2019.34969.

SILVA, Adailton da *et al.* **Entre o racismo e a desigualdade: da constituição à promoção de uma política da igualdade racial (1988–2008)**. Política Social, Rio de Janeiro, p. 261–328, 2009.

CAPÍTULO 7

FEDERALISMO E LEGALIDADE NA ADO 26/DF

FERREIRA, Beatriz Borini;
GARCIA, Iago

RESUMO: O presente resumo expandido tem como objetivo verificar a incidência dos fundamentos do princípio do federalismo e da legalidade na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 do Distrito Federal (ADO 26/DF), a fim de validar ou não a existência da decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da equiparação da homofobia e transfobia ao crime de racismo, devido ao caráter omissivo do Estado, em sua forma representativa do poder de legislar, sobre uma temática própria da conduta até então equiparada. Nesse norte, foi realizada uma investigação bibliográfica, por meio do método qualitativo e por uma abordagem hipotético-dedutiva, com base na leitura em livros e artigos científicos acerca dos princípios federativo, da legalidade, reserva legal e igualdade, contemplando também o inteiro teor da referida ADO 26/DF, sendo que a própria é o ponto de partida para fazer um paralelo entre as importâncias constitucionalmente previstas envolvidas. Por fim, como resultado, verificou-se que apesar da conduta positiva, do ponto de vista humanitário, em ampliar a defesa de direitos para minorias que estão em situação de risco, no caso, a comunidade LGBTQIA+, afinal o art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF) elenca um rol extensivo de direitos fundamentais, os quais podem ser interpretados de forma a garantir direitos anteriormente suprimidos pelo Estado, é evidente que

a conduta do STF invade as demais esferas do federalismo, legislando em matérias que não deveriam ser abordadas pelos próprios, tendo em vista ser competência privativa do Congresso Nacional, e, nesse ínterim, fere, inclusive, o princípio da legalidade e da reserva penal.

Palavras-chave: ADO 26; Supremo Tribunal Federal; princípio da legalidade; direitos fundamentais; princípio do federalismo.

Introdução

A pesquisa tem por finalidade analisar a ADO 26/DF a partir do prisma do princípio do federalismo e da legalidade, de modo a verificar a validade da referida ação e a atuação do STF, afinal mesmo tendo por escopo salvaguardar os direitos das minorias LGBTQIA+, indaga-se se é realmente justificável ignorar preceitos fundamentais que resguardam a segurança jurídica do sistema penal e constitucional brasileiro. Nesse ínterim, a fim de atingir o objetivo geral supracitado e suprimir essa lacuna no conhecimento, o resumo irá fazer um paralelo entre os referidos princípios e ADO.

Rumo ao fim do artigo, observará as conclusões obtidas com a presente pesquisa, quais sejam, a existência de um limite na intervenção de um poder no outro, mesmo frente à justificativa de proteção aos direitos fundamentais das camadas minoritárias. Nesse sentido, o STF sai de sua esfera competente, em razão de omissão do Poder Legislativo, o que, ao mesmo tempo, representa riscos para o ordenamento jurídico, mas também amplia o rol de direitos fundamentais.

Metodologia

Trata-se de uma investigação ainda em desenvolvimento que partirá de um abordagem hipotético-dedutiva, uma vez que emana da tese que a ADO 26/DF infringe o princípio do federalismo e da legalidade. Assim, o estudo foi realizado pelo método qualitativo e de forma bibliográfica, com base na leitura de livros e artigos científicos acerca do princípio do federalismo e o princípio da legalidade, a fim analisar a relação desses fundamentos e a atuação do STF na ADO 26/ DF.

Resultados e discussão

A priori, foi realizado um resumo simples que tinha por objetivo analisar, a partir da ADO 26/DF, o princípio federativo e a diversidade democrática. Desse modo, chegou-se à conclusão da necessidade da atuação do Poder Judiciário no papel de legislador do Estado, tendo em vista a importância do direito tutelado, em consonância, em não prejudicar a sociedade diante da omissão do Poder Legislativo. Nesse sentido, compreende-se o federalismo como:

O federalismo brasileiro se desenvolve no sentido de buscar uma maior descentralização do poder, garantindo a ampliação da autonomia de seus entes, sem estabelecer desencontros das políticas públicas. A participação popular deve auxiliar no controle, fiscalização e elaboração dessas políticas, visto que não se concebe uma interferência externa sem a apropriação dos conhecimentos obtidos no cotidiano social (XIMENES; BARROS, 2012, p. 50).

E, exatamente a partir disso, que o STF se baseia em suas decisões, de modo que ao analisarmos a ADO 26/DF, a concepção que se existe é que o STF busca atribuir direitos omissos pelo legislador competente, e “tampar um buraco” normativo por tempo limitado, a fim de que, eventualmente o Poder Legislativo que ora fora omissos,

venha a atribuir uma lei específica e, assim, criminalizar os crimes cometidos a comunidade LGBTQIA+, de forma única, sem que precise estabelecer a analogia com outras formas já tipificadas no Código Penal (CP). Entretanto, houve outro impasse, qual seja, o ativismo judicial na criação de crimes, afinal equiparar ao crime de racismo a homofobia e transfobias reais ou supostas, por meio jurisprudencial, não estaria, ao mesmo tempo em que assegura um direito fundamental, ferindo o princípio da legalidade, o qual é mais que um fundamento constitucionalmente previsto no art. 5, XXXIX, da CF, o conhecido *Nullum crimen nulla poena sine lege*, mas também é ínsito dentro do conceito democrático de estado.

Nesse sentido, o princípio da legalidade invoca três funções principais, quais sejam, a imposição de autolimites no poder punitivo estatal; o fortalecimento da separação dos poderes, a fim de evitar que os juízes invadam a competência legislativa e; a prevenção geral negativa, isto é, permitir que os cidadãos tenham conhecimento acerca da conduta proibida e suas consequências.

Não somente, mas também decorre dele certas garantias fundamentais como a proibição de leis penais indeterminadas, proibição de edição de leis retroativas que fundamentem ou agravem a punibilidade, proibição do agravamento da punibilidade pelos costumes e proibição da analogia *in malam partem*.

Ainda, o princípio da reserva legal que, por sua vez, prescreve que determinadas matérias só podem ser feitas, necessariamente, por meio de lei formal, assim, consoante o art. 22, I, e art. 48, ambos da CF/88 competem privativamente à União, especificadamente ao Congresso Nacional, legislar sobre Direito Penal.

Diante disso, entende-se que a lei jamais deveria ser substituída pela jurisprudência, posto que além da competência de

legislar ser do Poder Legislativo, a decisão judicial deve sempre se subsumir no sentido literal do preceito típico. Assim, além do caráter criativo da interpretação do Poder Judiciário ser limitado, de forma intransponível, pela necessidade de manutenção da estrutura de separação de poderes, também é a razão de tornar inviável pelo STF, substituir o legislador e produzir a norma penal requerida na ADO.

Nesse ínterim, há a ADO 26, que não tipifica o crime de homofobia e transfobia, mas sim se utiliza da analogia, justificando a superação da legalidade estrita parlamentar pelo STF, em virtude, da ausência de proibição normativa, bem como a necessidade no atual contexto brasileiro, na medida em que nosso Parlamento, lamentavelmente, nega a supremacia constitucional ao se recusarem a elaborar referida legislação criminal.

Outrossim, o princípio da igualdade adotado na CF/88, em seu art. 5º, caput, estabelece que todos são iguais perante a lei, assim, a situação apresentada, é que o STF estaria adequando a CF/88 nos moldes da sociedade, sanando a omissão, e equiparando os desiguais aos iguais, a fim de evitar danos futuros àqueles que precisam de proteção jurídica a crimes que até então não são tipificados de maneira própria no CP/1940, mas que poderiam muito bem ser análogos a crimes semelhantes, no caso, o racismo, que fora considerado análogo para tipificar a conduta de crimes de ódio contra a população LGQTQIA+, conforme a ADO 26/DF.

Nota-se, então, *in casu*, a dificuldade de tipificar a conduta, em conjunto com a reconhecida proibição da analogia para manter a interpretação dentro do limite da literalidade da lei, obrigou a uma técnica de legiferar e, nesse ponto, o aspecto gerador da jurisprudência se destacou.

Sob essa perspectiva, o direito, com o objetivo de assegurar os direitos fundamentais, acompanha o fluxo da aproximação do sistema de *Common Law* e do *Civil Law*, por meio da valorização e análise dos precedentes jurisprudenciais.

Conclusões

Mesmo justificando a necessidade da imposição de norma penal contra os atuais crimes de homofobia e transfobia, deve sempre ressaltar que a erosão de garantias fundamentais, como o federalismo e a legalidade, em regra, começa por bons motivos, mas uma vez derubadas, não haverá nada para proteger os direitos de contramedidas com vocação materialmente autoritária.

Fica evidenciado, que apesar da necessidade de se estabelecer proteção a direitos fundamentais por parte do STF, também é fundamental respeitar a organização federativa de separação de poderes no Brasil. Desse modo, é importante que o Poder Legislativo seja ativo em sua função, para evitar o ativismo jurídico pelo STF que se baseia também em preceitos constitucionais.

Nesse sentido, observa-se que há validade na ADO 26/DF, afinal, diante das mudanças da sociedade e da lacuna no ordenamento brasileiro advindo da morosidade do legislativo, o Poder Judiciário, quando movimentado, não poderia ignorar as minorias que estão em perigo.

No mais, a pesquisa, no fim, levanta outro problema, ao confirmar a necessidade e o poder gerador da jurisprudência, no caso pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileira, também demonstra a necessidade de construir mecanismos que possibilitem maior controle da jurisdição.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 Distrito Federal**. Relator: Min. Celso de Melo. Data de julgamento: 13/06/2019. Data de publicação: 06/10/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019240>. Acesso em: 04 jun. 2021.

MARCHI JÚNIOR, Antônio de Padova. **O princípio da legalidade e sua atuação no direito penal brasileiro**: o protagonismo da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça quanto à delimitação do alcance dos tipos penais. Tese. Doutorado em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-98ZJ5B>. Acesso em: 01 ago. 2021.

XIMENES, Julia Maurmann; BARROS, Janete Ricken de Lopes (orgs). **Federalismo e Democracia Participativa**. Brasília: IDP, 2012.

CAPÍTULO 8

TREZE COLÔNIAS: A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO NAS PRIMEIRAS CONSTITUIÇÕES AMERICANAS DO SÉCULO XVIII

GINATO, Giuliana Di Felippo
SGARBOSSA, Luís Fernando

RESUMO: O objetivo da presente pesquisa foi mapear as principais características e instituições constantes nas constituições das treze ex-colônias britânicas após a independência em 1776 (*Early Constitutions* ou *First Decade Constitutions*), bem como tentar identificar sua possível influência na Constituição norte-americana de 1787. Restaram excluídos da pesquisa os estados de Rhode Island e Connecticut, uma vez que mantiveram em vigor as cartas coloniais vigentes anteriormente e adotaram novas constituições apenas após a criação da Constituição Federal de 1787, escapando assim ao escopo da presente investigação. A pesquisa caracteriza-se como básica quanto à natureza; exploratória/descritiva quanto aos objetivos; quantitativa e qualitativa quanto à abordagem; bibliográfica, documental e de levantamento, quanto aos procedimentos, além de utilizar de métodos comparativos, especialmente o estrutural e o técnico-comparativo a fim de realizar uma análise macrocomparativa com foco em aspectos centrais da organização dos Estados analisados. Entre os resultados obtidos destacam-se ter sido possível constatar: a) caráter escrito e rígido, e tendencialmente unitextual das cartas; b) frequente divisão das cartas em uma parte dogmática (*Bill of Rights*) e uma parte orgânica (*Constitution ou Instrument of Government*); c) numerosas dis-

posições estabeledoras de culto preferencial (denominações protestantes), apesar da liberdade religiosa; d) preexistência de diversas instituições constitucionais adotadas em 1787, notadamente a democracia representativa, o presidencialismo, a tripartição de poderes, o bicameralismo simétrico como critério predominante de organização do legislativo, veto executivo relativo, o impeachment com predomínio do modelo cameral, a supremacia da constituição com normas de rigidez constitucional e cláusulas pétreas; e) normas republicanas de provimento de cargos consistentes em temporariedade e nomeação ou eletividade, bem responsabilidade dos agentes públicos; f) a existência de mecanismos precoces de controle de constitucionalidade, inclusive político, tal como o previsto na Constituição da Pensilvânia de 1776; g) frequentes disposições estabeledoras de incompatibilidade entre cargos civis e militares; h) frequentes disposições estabeledoras de incompatibilidade entre cargos civis ou militares e atuação concomitante como ministro religioso; i) predomínio da organização da defesa nacional em sistema de milícias.

Palavras-chave: Direito Constitucional Comparado; treze ex-colônias britânicas; Constitucionalismo Moderno; Constituição dos EUA de 1787.

Introdução

Os assentamentos britânicos na América do Norte deram origem às treze colônias a partir do Século XVII que, apesar de terem em comum a submissão à coroa inglesa, eram heterogêneas nos mais diversos aspectos, desde o geográfico ao étnico e religioso, diferenças que influenciaram por anos a fio a história estadunidense, sendo, in-

clusive, um dos motivos para a eclosão da Guerra de Secessão séculos mais tarde.

No decorrer do Século XVIII, tais colônias iniciaram um processo de independência especialmente devido a descontentamentos relacionados à tributação e à condição jurídica dos colonos, além de questões de diversidade religiosa, até porque grande parcela da população já teria nascido nas colônias, que abrigavam, inclusive, imigrantes vindos de países como a Irlanda e a Escócia.

As questões brevemente sumarizadas, entre outras, deflagraram a independência daquelas colônias, proclamada em 4 de julho de 1776, dando início a uma guerra que findaria apenas em 1783. Mais tarde, sabidamente, deu-se início a um processo de formação do sistema de governo central de tipo federal, o que acarretaria a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América em 1787, e na sua ratificação e entrada em vigor dois anos depois.

Apesar da importância histórica ímpar da Constituição da Filadélfia na história constitucional mundial, como se vê esta não é a primeira constituição da América do Norte, tendo sido precedida por onze cartas promulgadas e vigentes entre 1776 e 1789, revelando-se importante compreender qual o grau de influência desempenhado pelas instituições adotadas nestas *Early Constitutions* sobre aquela.

Como foi possível constatar na presente pesquisa, além do pioneirismo das ex-colônias em redigir uma constituição escrita, algumas delas são precursoras de institutos que seriam mais tarde adotados e aperfeiçoados pela constituição federal, tendo restado evidenciado que muitos dispositivos e institutos da Carta da Filadélfia teve origem imediata nas *First Decade Constitutions*.

Metodologia

Para além dos métodos específicos do da História do Direito e do Direito Comparado, evidencia-se que a presente pesquisa caracteriza-se como quantitativa e qualitativa quanto à abordagem; básica quanto à natureza; exploratória/descritiva quanto aos objetivos; bibliográfica e documental, bem como de levantamento, quanto aos procedimentos. Inicialmente foram aplicados métodos oriundos da disciplina científica da História, para se tentar compreender as origens, as modificações e as influências exercidas pelos sistemas políticos e jurídicos de cada uma das 13 ex-colônias no sistema constitucional norte-americano.

Tratando-se também de um trabalho de Direito Comparado externo (ordens jurídicas nacionais estrangeiras), inicialmente utilizou-se o método estrutural-comparativo, cotejando-se as Constituições das 13 ex-colônias entre si em termos de sua estrutura e conteúdo, com maior enfoque na forma de Estado e de governo, bem como no sistema de governo. Em seguida, foram utilizados outros métodos comparativos, notadamente o técnico-comparativo, cotejando as principais instituições constitucionais de cada um daqueles Estados, e eventualmente o comparativo-descritivo, comparando-se às normas constitucionais positivas.

Em resumo, foi adotada, além da abordagem histórica, o método estrutural-comparativo para realizar uma macrocomparação que serve de contexto geral, e, em seguida, utilizam-se os métodos técnico-comparativo e/ou comparativo-descritivo, com vistas à realização de microcomparações, cotejando-se recortes específicos tais como forma de governo, sistema de governo, normas de escolha e responsabilidade de agentes públicos, entr outros.

A fonte documental examinada foi a legislação constitucional de cada uma das onze ex-colônias britânicas, excluídas as duas

já mencionadas pelos motivos expostos. A pesquisa documental foi complementada com pesquisa bibliográfica, identificando-se a literatura jurídica (doutrina estrangeira, especialmente) existente sobre o tema e buscando-se interpretar os resultados da pesquisa a partir de tal literatura.

Resultados e discussão

O Direito Constitucional tem suas origens imeditadas no constitucionalismo moderno (séculos XVII em diante) e é fenômeno jurídico importantíssimo na contemporaneidade, consistindo na tentativa de criação de um sistema jurídico garantidor da liberdade e da segurança individuais, por meio de constituições escritas e de técnicas como a separação de poderes, o federalismo e o estabelecimento de direitos, liberdades e garantias fundamentais em constituições escritas e rígidas, entre outras.

A maioria dos estudos faz remontar as origens do constitucionalismo moderno às revoluções liberais, em particular à revolução americana e, especialmente, à Constituição estadunidense de 1787. Ocorre que embora essa seja a primeira constituição escrita de um grande Estado de tipo europeu fora da Europa, bem como uma das mais influentes na história, a rigor, as origens do constitucionalismo norte-americano são anteriores à sua criação.

Com efeito, após o êxito da guerra de independência, em 1776, constituíram-se treze pequenos Estados soberanos na América do Norte, a saber, Carolina do Sul, Carolina do Norte, Connecticut, Delaware, Georgia, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, Nova Jersey, Nova Iorque, Pensilvânia, Rhode Island e Virgínia.

Todos estes novos Estados foram soberanos e independentes entre 1776 e 1789, possuindo suas próprias constituições e suas pró-

prias ordens políticas e jurídicas que são em grande medida desconhecidas entre nós e que, como evidenciado na presente pesquisa, influenciaram o Direito Constitucional posterior dos EUA e, conseqüentemente, do resto do mundo, dada a importância daquele sistema e seu caráter paradigmático de alcance global.

Importante consignar que, apesar do Brasil filiar-se ao sistema jurídico neorromanista, por ter sido colônia de Portugal, após a proclamação da República em 1889, a principal influência de nosso Direito Constitucional passou a ser norte-americana, sendo que até hoje o país adota – com importantes modificações e adaptações, ressalve-se – o conjunto de instituições traçado na Constituição americana de 1787, notadamente o federalismo, o republicanismo e o presidencialismo, entre outros, os quais inclusive influenciaram fortemente nossa primeira Constituição republicana, de 1891, mantendo importante influência sobre as posteriores.

Assim, revela-se importante, para se compreender em profundidade o Direito Constitucional moderno, conhecer bem a matriz norte-americana – uma das quatro mais importantes, ao lado da inglesa, da francesa e da soviética, especialmente pela abordagem histórica e comparativa e, nesse contexto, revela-se essencial examinar as constituições que antecederam a Carta da Filadélfia e suas contribuições ao constitucionalismo.²

² No momento da redação do presente estudo foi possível examinar as seguintes cartas: a) Maryland; b) Delaware; c) Pensilvânia; d) Carolina do Norte; e) Virgínia, f) Geórgia, g) Nova Iorque; h) Carolina do Sul; e i) Nova Jérsei e j) Massachusetts. Connecticut (1639) e Rhode Island (1663), como mencionado, não adotaram novas constituições entre 1776 e 1789, razão pela qual restaram excluídos do escopo da pesquisa.

a. Constituição de Maryland (1776)

A Constituição de Maryland de 1776 estabelecia a divisão de poderes e uma legislatura bicameral, sendo sua assembleia geral composta pelo que se denominava “*House of Delegates*”, correspondente à câmara baixa, eleita diretamente; e pelo Senado, a câmara alta, eleita de forma indireta e o executivo de tipo presidencialista desempenhado por um governador.

Naquela carta constitucional encontram-se também diversas medidas contra a corrupção, segundo as quais todo governador, senador, delegado, membro do Conselho, membro do judiciário, bem como qualquer detentor de um cargo público, seria punido se recebesse, direta ou indiretamente, parte dos lucros de sua função, podendo ser, inclusive, banido do Estado.

Ainda, em sua seção 12, a carta admite que a Câmara dos Delegados possa punir por prisão em alguns casos elencados, o que posteriormente é conhecido como “*bill of attainder*” e vedado na seção 9 do artigo 2º da Constituição dos Estados Unidos de 1787. Encontram-se ainda disposições naquela carta que a caracterizam como rígida.

b. Constituição de Delaware (1776)

A Constituição de Delaware de 1776 estabelecia a separação de poderes, um governo de tipo presidencialista e um legislativo bicameral, exercido pela denominada Assembleia Geral composta pela Casa da Assembleia e pelo Conselho.

Esta carta já continha norma segunda a qual as “*money bills*” – leis financeiras – teriam sua discussão e deliberação iniciadas na “*House of Assembly*”, norma constitucional aparentemente de origem britânica – assim como o bicameralismo.

A carta de Delaware caracterizava-se como rígida, uma vez que somente poderia ser alterada pelo voto favorável de 5/7 da Assembleia e de sete membros do Conselho, sendo que seus artigos 1º, 2º, 5º, 26º e 29º não permitiam modificação, ou seja, já constituíam limites materiais à reforma constitucional (“cláusulas pétreas”).

c. Constituição da Pensilvânia (1776)

Esta constituição parece ter exercido forte influência sobre a Constituição da Filadélfia. A despeito disso, distingue-se das demais constituições das ex-colônias em diversos aspectos.

De modo análogo às demais, esta constituição adota o princípio da divisão de poderes, porém destoa das anteriores no que diz respeito à organização de seu legislativo, que era unicameral, ou seja, composto apenas pela “*House of Representatives*”.

Outra distinção relevante relativamente às demais diz respeito à organização do executivo, uma vez que estabelecia um governo diretorial, ou seja, um executivo colegiado, cuja composição deveria ser renovada em contínua rotação para se evitar uma a formação de uma possível aristocracia.

No que diz respeito ao Poder Judiciário, previa a Carta da Pensilvânia que os juízes da suprema corte exerceriam um mandato limitado, tal como acontece frequentemente na Europa contemporânea, e diferentemente do que se verifica nos Estados Unidos, em que são vitalícios.

De forma precoce esta carta delinea um embrionário mecanismo de controle de constitucionalidade, a ser realizado por um órgão específico – Conselho de Censores – dotado de

poderes para recomendar ao legislador a revogação de leis inconstitucionais e outras competências semelhantes às das comissões parlamentares de inquérito (CPIs). Este sistema político de controle de constitucionalidade assemelha-se vagamente às atuais cortes ou conselhos constitucionais e destoa significativamente do *judicial review* estadunidense, estabelecido em fins do século XVIII e início do século XIX e celebrizado em *Marbury v. Madison* (1803).

Esta é outra carta rígida, uma vez que não poderia ser emendada pela legislatura, somente por uma convenção especialmente eleita para isso, o que pode ser uma provável origem do emendamento por *constitutional conventions*, até hoje presente no sistema norte-americano (artigo V da Constituição de 1787 e na generalidade das constituições estaduais).

Por fim, registre-se que esta constituição possui previsão que poderia ser eventualmente uma das fontes da teoria dos *implicit ou implied powers*, acolhida pela Suprema Corte norte-americana em 1819 (*McCulloch v. Maryland*), ao prever que o executivo possuiria poderes implícitos quando necessários para o exercício dos poderes expressamente por ela conferidos.

d. Constituição da Carolina do Norte (1776)

A Constituição da Carolina do Norte de 1776 estatui, como as demais, a divisão de poderes, adotando ainda um legislativo bicameral, sendo a Assembleia Geral composta pelo Senado e pela Câmara dos Comuns, ambos eleitas, e um governo de tipo presidencialista com eleição indireta pelo legislativo, o que denota uma menor intensidade na divisão de poderes.

Essa eleição indireta por constituir uma das fontes de inspiração para a eleição por colégio eleitoral adotada nos EUA após a Constituição da Filadélfia.

Destaca-se que, em caso de exoneração, morte ou qualquer outra vacância no gabinete de algum oficial, o governador, com o auxílio do conselho de Estado, poderia ocupá-lo temporariamente por uma comissão até a próxima sessão da Assembleia Geral, item que se traduz em uma norma importante de relação entre os poderes, garantindo a continuidade dos assuntos públicos, mas preservando as competências da assembleia.

A carta da Carolina do Norte estatuiu regras de incompatibilidade de inspiração democrática e republicana, ao estabelecer que militares não possuíam direito a assentos no Senado, na *House of Commons*, ou no conselho de Estado. Estabelecia ainda que a nenhum membro do Conselho de Estado era permitido o assento no Senado ou na *House of Commons*, bem como que juízes não teriam cargos no Senado, na *House of Commons* ou no Conselho de Estado, sendo nesse aspectos uma possível precursora das normas análogas adotadas em 1787 e que são bastante características do sistema presidencialista.

Ainda no âmbito das normas de incompatibilidade, previa que nenhum clérigo ou pregador dos evangelhos de qualquer denominação poderia ser membro do Senado, da Câmara dos Comuns, ou do Conselho de Estado enquanto continuasse no exercício da função pastoral, sendo, portanto, regra de incompatibilidade entre religiosos e cargos públicos, possuindo possível relação com a *Establishment Clause* da Primeira Emenda à Constituição de 1787.

e. Constituição da Virgínia (1776)

A Constituição da Virgínia adotou a divisão de poderes, tal como as demais, e uma legislatura bicameral, com uma Assembleia Geral composta pela Câmara dos Delegados e pelo Senado, contendo ainda previsão de mecanismos de controle do Conselho pela Assembleia. Além disso, à época, já se estabelecia uma regra de renovação parcial do Senado similar à contida no artigo 1º, seção 3, item 2 da vigente Constituição dos Estados Unidos de 1787.

Nessa carta, se adotava um sistema de governo de tipo presidencialista, confiado o executivo a um governador eleito indiretamente, ao qual era expressamente defeso prorrogar, suspender, ou colocar em recesso a Assembleia durante sua sessão, bem como a dissolver em qualquer momento, o que se tornaria após 1787, também, um dos princípios típicos do presidencialismo.

f. Constituição da Geórgia (1777)

A Constituição da Geórgia de 1777 estabelecia a divisão de poderes, embora adotasse um legislativo unicameral, constituído na *House of Assembly*, composta pelos representantes do povo, contrastando assim com a maioria das demais cartas do período em análise, e assemelhando-se, no particular, à carta da Pensilvânia.

Assemelha-se a esta, ainda, por prever em seu artigo XVII uma forma embrionária de controle de constitucionalidade político.

Nota-se ainda no dispositivo transcrito que a constituição da Geórgia de 1777 adotada o sistema de verificação de poderes, de origem britânica, reforçando assim a independência do legislativo em face do executivo.

A carta em exame era rígida, conforme disposição constante de seu artigo LXIII, a estabelecer um processo dificultado de emendamento à constituição, constituindo outra provável fonte do artigo V da Constituição dos EUA. Contempla também o sistema de convenções constituintes, ou seja, órgãos constitucionais temporários especialmente eleitos para alteração da constituição, algo que existe até hoje nos Estados Unidos, tanto em nível federal quanto estadual e que é outro ponto de semelhança para com a carta da Pensilvânia de 1776.

Ainda em matéria de rigidez, destaca-se ainda, no artigo terceiro, um precoce limite material ao poder constituinte derivado reformador: *“It shall be an unalterable rule that the house of assembly shall expire and be at an end, yearly and every year, on the day preceding the day of election mentioned in the foregoing rule.”*

g. Constituição de Nova Iorque (1777)

A carta de Nova Iorque de 1777, igualmente às demais, adota um sistema de divisão de poderes bem como um legislativo, bicameral composto pela *Assembly of the State of New York* e pelo *Senate of the state of New York*. Este último já era regido sob a égide dessa constituição por um princípio de renovação gradual, presente em algumas das demais *Early Constitutions*, constituindo outra provável origem da disposição semelhante existente até hoje nos EUA e em outros sistemas jurídicos, inclusive, no Brasil.

No que diz respeito ao poder executivo, esta constituição já estabelecia a instituição da vice-presidência e contemplava, ainda, normas acerca da substituição da chefia do executivo pelo presidente do legislativo em caso de vacância simultânea dos cargos de presidente e vice-presidente, normas estas que certamente constituem a

origem das atuais regras de sucessão e substituição do chefe do executivo. Há, nesse caso, no entanto, a peculiaridade de que sob a carta de Nova Iorque de 1777 a chefia do executivo pelo presidente do senado perduraria até a próxima eleição, ou seja, o chefe do legislativo sucedia e não apenas substituía os chefes do executivo em caso de vacância, diferente do que acontece atualmente no Brasil, por exemplo.

Nessa constituição se registra, ainda, a interferência do Senado na nomeação de agentes públicos, algumas regras de incompatibilidade, e a peculiaridade de um misto de democracia eletiva e aleatória, rara nas repúblicas da América do Norte daquele período. No que diz respeito ao instituto do *impeachment*, destaca-se nessa carta a adoção do modelo de tribunal especial ou misto, composto simultaneamente por juízes da Suprema Corte e por parlamentares, diferente do que foi posteriormente pela Constituição de 1787 – modelo cameral.

Uma peculiaridade digna de nota é a previsão por esta constituição, em seu artigo terceiro, de uma espécie de controle político ou misto de constitucionalidade prévio, uma vez que a disposição estatua que o governador, o chanceler e os juízes da suprema corte, ou quaisquer dois deles, juntamente com o governador, constituiriam um conselho para revisar todos os projetos a serem transformados em leis pelo legislativo. Destaca-se que a decisão de em questão não era peremptória ou terminativa, podendo ser superada por maioria qualificada nas duas casas do legislativo, o que aparenta ser uma provável origem tanto do controle de constitucionalidade quanto do veto executivo relativo na Constituição de 1787, havendo disposições ainda sobre razões de veto e também sanção tácita.

h. Constituição da Carolina do Sul (1778)

A carta constitucional da Carolina do Sul de 1778 adotava, como as demais, a divisão de poderes e contemplava em seu texto uma regras de inacumulabilidade de inspiração republicana. O Poder Legislativo era bicameral, sendo integrado pelo Senado e pela Câmara dos Representantes, o executivo organizado, como na maioria das demais ex-colônias, sob um sistema de tipo presidencialista, exercido pelo governador.

A carta constitucional previa norma proibitiva da reeleição do governador, cujo mandato era de dois anos, para o mesmo cargo antes de transcorridos quatro anos, norma de inspiração republicana e democrática, visando prevenir a perpetuação e a personalização do poder nas mãos de um indivíduo.

Além disso, essa carta possuía alguns traços dignos de destaque, tal como a renovação parcial do senado; a previsão de controle do legislativo sobre atos do executivo; e regras de incompatibilidade entre funções religiosas e políticas – de maneira análoga à Constituição da Carolina do Norte de 1776. Estabelecia ainda a representação isonômica das paróquias ou distritos no legislativo, ressalvadas algumas exceções, em possível antecedente do que viria a ser o Senado dos EUA na Constituição da Filadélfia.

De modo semelhante à carta de Nova Iorque de 1777, esta constituição previa um sistema de tribunal misto, composto por juízes e senadores, para o julgamento do impeachment, apartando-se do sistema cameral de origem britânica que acabou por ser adotado com a carta federal de 1787. Além disso, continha norma preventivo controle político do legislativo sobre instrumentos internacionais, norma existente até os dias atuais, especialmente em sistemas federais e presidencialistas.

i. Constituição de New Jersey (1776)

A carta política de Nova Jersey de 1776 adotava, como as demais, a divisão de poderes e, ainda, um legislativo bicameral, composto do Conselho Legislativo e da Casa da Assembleia, sendo o consentimento de ambas as casas necessário para a aprovação das leis, o que significa um processo legislativo simétrico – vigente até os dias de hoje nos EUA e no Brasil. O executivo, de tipo presidencialista, era eleito indiretamente, constituindo esta constituição, no particular, outra possível origem do atual colégio eleitoral.

Ainda no que diz respeito ao poder executivo, a carta em análise continha ainda normas que podem constituir as origens próximas de institutos como indulto e graça, os quais existem até hoje, sabendo-se que suas origens remotas estão nas prerrogativas reais britânicas.

A constituição em comento estabelecia que o governador e o Conselho em conjunto constituiriam o Tribunal de Apelações, órgão com funções judiciais operando como última instância recursal. Nesse aspecto, a constituição de Nova Jersey de 1776 assemelhava-se ao sistema britânico vigente até a recente reforma, no qual as funções de mais alta corte de justiça cabia à Câmara Alta do legislativo – *House of Lords*.

Por fim, deve-se registrar que a carta de *New Jersey* era rígida e contemplava limites materiais ao poder de emendamento de seu texto, uma vez que não permitia a reforma de suas Seções 3ª, 22ª, 18ª e 19ª.

j. Constituição de Massachusetts (1780)

A Constituição de Massachusetts de 1780 adotava um sistema mais marcado de separação de poderes, ao prever caber ao Tribunal Geral a tarefa de organizar o judiciário, e não o legislativo.

Estabelecia um legislativo bicameral, composto pelo Senado e pela *House of Representatives*, e confiava o poder executivo à figura do *Governor*, em moldes presidencialistas, tal como a maioria das demais constituições analisadas. No que diz respeito ao instituto do impeachment, a Constituição de Massachusetts de 1780 adotava o modelo cameral de origem britânica, com acusação feita pela casa dos representantes e julgamento pelo senado, sendo uma das prováveis origens do sistema adotado posteriormente em nível federal.

Entre os destaques resultantes do exame dessa carta convém registrar que a mesma adotava o veto executivo relativo, nas modalidades expressa e tácita, bem como já estabelecia a necessidade de razões de veto e a possibilidade de derrubada do veto por maioria qualificada de 2/3 dos votos de ambas as casas do legislativo, sendo bastante similar ao sistema que prevaleceu na Constituição dos EUA de 1787.

Registre-se por fim que esta é uma das constituições mais antigas do mundo ainda vigentes, uma vez que com a incorporação de Massachusetts ao novo Estado federal criado em 1787 esta carta não foi revogada, mas mantida em vigor até nossos dias, embora não mais como constituição de um Estado soberano, mas de um Estado federado, e embora naturalmente bastante emendada ao longo de sua larga vigência.

Conclusões

A partir do presente estudo, extraem-se algumas conclusões, sendo a mais importante a de que inúmeras instituições típicas do constitucionalismo de tipo norte-americano não possuem suas origens necessariamente na Carta da Filadélfia, mas nas *Early Constitutions* das ex-colônias britânicas.

Deve-se registrar ainda que a influência de tais antecedentes não se limitou à atual Constituição estadunidense, mas, devido à influência mundial do paradigma constitucional norte-americano, estenderam-se a inúmeros outros sistemas jurídicos, inclusive da América Latina, notadamente em Estados como a Argentina, o Brasil e o México.

Por fim, cabe ressaltar que diversas das normas e instituições constantes nas *First Decade Constitutions* parecem ter inspiração em normas constitucionais mais antigas, do constitucionalismo britânico, embora inúmeras outras sejam criações originais ou tenham sua origem provável em outro local, tal como as normas de cunho republicano.

REFERÊNCIAS

WILLIAMS, Robert F. *The Influence of Pennsylvania's 1776 on American Constitutionalism during the Founding Decade. The Pennsylvania Magazine of History and Biography*, vol. 112, n. 1, pp. 25–48, jan. 1988.

THORPE, Francis Newton. *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and Other Organic Laws of the States, Territories, and Colonies Now or Heretofore Forming The United States of America*. Vol. V. New Jersey – Philippine Islands. Washington: Government Printing Office, 1909.

THORPE, Francis Newton. *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and Other Organic Laws of the States, Territories, and Colonies Now or Heretofore Forming The United States of America*. Vol. VII. Virginia – Wyoming – Index. Washington: Government Printing Office, 1909.

TARR, G. Alan; WILLIAMS, Robert F. (org.). *State Constitutions for the Twenty-first Century*. Vol. 1. The Politics of State Constitutional Reform. Albany, State University of New York Press, 2006.

TARR, G. Alan; WILLIAMS, Robert F. (org.). *State Constitutions for the Twenty-first Century*. Vol. 2. Drafting State Constitutions, Revisions and Amendments. Albany, State University of New York Press, 2006.

CAPÍTULO 9

A ORDEM FEDERATIVA, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A COVID-19

GRIPPA, Tobias

RESUMO: A presente pesquisa busca o desenvolvimento de uma análise qualitativa da atuação do Supremo Tribunal Federal no que tange ao pacto federativo brasileiro aplicado à crise do coronavírus. Busca-se compreender se a Suprema Corte vem atuando assertivamente no seu papel de guardiã da ordem constitucional de 1988 (art. 102, *caput*, CF/88) no que toca à preservação da ordem federativa (art. 102, I, f, CF/88) nos tempos em que a COVID-19 assola o Brasil e o mundo. Para esse fim, analisam-se julgados determinados do Plenário do Tribunal, assim como as disposições constitucionais federais relativas às competências materiais (executivas) e legislativas (normativas) comuns e concorrentes dos entes federativos quanto à saúde pública (arts. 23, II e IX, 24, XII, 30, II, e 198, II). Tais normas, localizadas no cerne dessa discussão e relativas a direito fundamental de segunda dimensão ou geração (arts. 6º e 196, CF/88), i.e., liberdade positiva, real ou concreta traduzida em manifestação do princípio da igualdade ou isonomia em seu aspecto material (STF, MS 22.164, j. 1995), se consubstanciam em referência indispensável a uma narrativa bem-informada das recentes decisões do STF sobre a crise nacional de saúde pública. Entende-se que a emergência na promoção da política pública de saúde no contexto da crise do coronavírus não constitui justificativa para a supressão da autonomia dos entes federativos outros que a União, podendo a mitigação excessiva

deste atributo —conceituado como “a capacidade das ordens jurídicas parciais gerirem negócios próprios dentro de uma esfera pré-traçada pelo Estado Federal” (BULOS, 2014, p. 924) —incidir em violação à norma principiológica da proporcionalidade, nos moldes da própria construção jurisprudencial da Corte quando do julgamento do caso *Ellwanger* (HC 82.424/RS, j. 2003), no qual se firmou a tese de que um ato é proporcional quando atende aos subprincípios (critérios) da adequação ou idoneidade (capacidade empírica de contribuir para a realização do fim pretendido), necessidade ou exigibilidade (inexistência de meio alternativo menos oneroso viabilizador da consecução do fim almejado) e proporcionalidade em sentido estrito (se os custos suportados por um dos princípios em rota de colisão são compensados pelos benefícios trazidos pela medida restritiva ao princípio a ele contraposto) (MENDES; BRANCO, 2015, p. 225–227). Abordam-se debates da literatura jurídica especializada envolvendo a aplicabilidade da afirmativa segundo a qual não há que se falar em hierarquia entre os entes de uma federação.

Palavras-chave: federalismo brasileiro; Supremo Tribunal Federal; Estados-Membros e municípios; Covid-19; autonomia regional e local.

Introdução

O objeto do presente trabalho é o tratamento da crise pandêmica pela instituição de cúpula judicial nacional, última instância processual (art. 102, III, CF/88) e intérprete maior da lei constitucional (art. 102, *caput*, CF/88). A relevância desta análise vem do fato de que tanto o pacto federativo quanto a sociedade civil estão em crise. A crise do federalismo brasileiro é um fenômeno descrito pela melhor

doutrina como “um desvirtuamento de seu intervencionismo, visto que aí ficava politizado ou instrumentalizado em proveito pessoal dos titulares do poder aquela imperiosa e indeclinável necessidade de empregar recursos estatais para o conseqüimento de fins de interesse público” (BONAVIDES, 2009, p. 206), e a crise do coronavírus assola o país desde 26/06/2020, já tendo levado mais de 591 mil brasileiros a óbito. A evidente importância do assunto justifica o objetivo deste ensaio, que nada mais é do que a busca por um entendimento acerca da existência ou não de compatibilização das exigências pragmáticas que permeiam os tempos de problemas globais de saúde com o ideal de descentralização constitucionalmente consagrada cujo fim último é a promoção do princípio democrático (art. 1º, *caput*, CF/88).

Metodologia

Delimitam-se as áreas de investigação da pesquisa para sustentar a análise do objeto final de estudo, qual seja, o estudo das fórmulas do federalismo brasileiro contemporâneo e a sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal no tocante à pandemia do coronavírus. A sistemática de pesquisa obedece ao modelo do método hipotético-dedutivo, a partir da leitura de textos básicos que servem de diretriz para a sustentação da tese trabalhada. A metodologia do presente estudo busca, assim, a apresentação dos recursos disponíveis para um enfoque de análise qualitativo da atuação do Tribunal Constitucional brasileiro na preservação do pacto federativo em tempos de crise pública sanitária.

Resultados e discussão

Em 15/04/2020, o STF deferiu liminar na **ADI 6.341**, reconhecendo a competência concorrente dos Estados-Membros, Distrito Federal, Municípios e União no combate à COVID-19. No mesmo sentido, o Plenário concedeu, em 06/05/2020, deferimento parcial à liminar requisitada na **ADI 6.343** para suspender, ainda que sem redução de texto, as disposições da Lei Federal Ordinária nº 13.979/20 que condicionavam a decretação de isolamento, quarentena e outras providências pelas autoridades administrativas estaduais e municipais à autorização do Ministério da Saúde (art. 3º, VI, *b*, e §§ 6º e 7º, II). Dentro das exigências de que as medidas sejam precedidas de recomendação técnica e fundamentada, e que se resguardem a locomoção dos produtos e serviços essenciais — a serem definidos por decreto da respectiva autoridade federativa—, os Estados-membros e municípios podem, no âmbito de suas competências e em seu território, adotar medidas de restrição à locomoção intermunicipal e local durante o estado de emergência decorrente da pandemia do novo coronavírus. Em 13/10/2020, o Tribunal confirmou a medida cautelar que havia sido parcialmente deferida em 09/04/2020 e julgou parcialmente procedente a **ADPF 672** para reconhecer e assegurar o exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas “legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras” — assegurando-se, assim, a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II, e 198, da Constituição da República, na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos. E a essas proclamações teóricas e abstratas se somam posicionamentos concretos, pois o Tribunal resguardou a

autonomia do estado do Maranhão no que concernia à aquisição de equipamento médico em liminar deferida em 22/04/2020, no âmbito da **ACO 3.385** — nessa decisão, impediu-se a apropriação de respiradores comprados pelo referido estado por parte da União. No mesmo sentido, afastou-se o instituto da requisição administrativa (art. 5º, XXV, CF/88) sobre respiradores adquiridos pela Secretaria de Saúde do Estado do Mato Grosso, na esfera da **ACO 3.393** em liminar deferida em 01/05/2020 e referendada em 22/06/2020, assim como sobre as agulhas e seringas e demais instrumentos para a vacinação contra a Covid-19 contratados pelo estado de São Paulo, conforme liminar de 08/01/2021 e referendo de 08/03/2021 junto à **ACO 3.463**. E, em 21/09/2021, a liminar requerida no âmbito da **ADPF 756** foi deferida para assentar que se insere na competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios a decisão de promover a imunização de adolescentes maiores de 12 anos, sempre sob sua exclusiva responsabilidade, e desde que observadas as cautelas e recomendações dos fabricantes das vacinas, da ANVISA e das autoridades médicas.

Conclusões

Conclui-se pela observância de uma postura assertiva e convergente da parte do STF. Embora a autonomia reconhecida aos estados e municípios no âmbito das ADIs 6.341 e 6.343 e da ADPF 672 seja contestada com base na sua limitação “às orientações da OMS e de outros órgãos técnicos” (DANTAS; PEDROSA, 2020, p. 57), a mesma doutrina crítica reconhece que a postura descentralizadora da Corte confere, “na prática, uma maior margem de atuação aos estados e municípios” (DANTAS; PEDROSA, 2020, p. 57). O Tribunal vem correspondendo às previsões constitucionais que estabelecem o federalismo como a forma estatal brasileira (arts. 1º, *caput*, e 18, *caput*, CF/88), com uma atuação razoável e compatível com o seu papel de

guardião e protetor desta (art. 102, I, f, CF/88). Observa-se, assim, uma descentralização com direção única em cada esfera de governo do sistema único de ações e serviços públicos de saúde do qual fala o artigo 198, II, da Carta de 1988 — a forma de organização do Sistema Único de Saúde é apontada como “a materialização do federalismo cooperativo” (DANTAS; PEDROSA, 2020, p. 52), modalidade federativa insculpida no artigo 23, parágrafo único, da Lei Maior.

REFERÊNCIAS

ACO 3385, **Supremo Tribunal Federal**, Distrito Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5892241>. Acesso em: 19 jun. 2021.

ACO 3463. **Supremo Tribunal Federal**, Distrito Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6082343>. Acesso em: 19 jun. 2021.

ADI 6343, **Supremo Tribunal Federal**, Distrito Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>. Acesso em: 19 jun. 2021.

ADPF 756. **Supremo Tribunal Federal**, Distrito Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6035593>. Acesso em: 21 set. 2021.

ADPF 672, **Supremo Tribunal Federal**, Distrito Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BARROSO determina entrega a Mato Grosso de respiradores requeridos pela União, Consultor Jurídico, [S.l.], 4 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-04/ministro-determina-entrega-mt-respiradores-requeridos-uniao>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

BRASIL completa uma semana com média móvel de mortes por Covid acima de 500; total passa de 591 mil. G1, [S.l.], 20 de set. de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/09/20/brasil-completa-uma-semana-com-media-movel-de-mortes-por-covid-acima-de-500-total-passa-de-591-mil.ghtml>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A Pandemia de Covid-19 e os Precedentes do STF sobre as Competências Constitucionais dos Entes Federativos: uma Guinada Jurisprudencial Ou Mera Continuidade da Função Integrativa da Corte? **Revista Direito Público**, Brasília, volume 17, número 96, p. 37–64, nov/dez 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>. Acesso em: 21 set. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PRIMEIRO caso confirmado de Covid-19 no Brasil ocorreu em SP e completa seis meses nesta quarta. G1, São Paulo, 26 de ago. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/26/primeiro-caso-confirmado-de-covid-19-no-brasil-ocorreu-em-sp-e-completa-seis-meses-nesta-quarta.ghtml>. Acesso em: 19 jun. 2021.

STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19, **Supremo Tribunal Federal**, Distrito Federal, 15 de abr. de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 19 jun. 2021.

UNIÃO não pode tomar respiradores comprados por Estado, decide Celso. Consultor Jurídico, [S.l], 22 de abr. de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/maranhao-receber-respiradores-requeridos-uniao-stf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CAPÍTULO 10

TREZE COLÔNIAS: DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS FUNDAMENTAIS NAS PRIMEIRAS CONSTITUIÇÕES AMERICANAS DO SÉCULO XVIII

HERNANDES, Náthali Vasconcelos;
SGARBOSSA, Luís Fernando

RESUMO: O objetivo da presente pesquisa foi examinar os direitos e garantias fundamentais consagrados nas constituições das treze ex-colônias britânicas da América do Norte após a independência em 1776 – *Early Constitutions ou First Decade Constitutions* –, e sua possível influência sobre o catálogo federal de 1791. Restaram excluídos Rhode Island e Connecticut, uma vez que mantiveram em vigor as cartas coloniais vigentes anteriormente e adotaram novas constituições apenas após a criação da Constituição Federal de 1787, não tendo plausivelmente exercido influência sobre esta. A pesquisa caracteriza-se como básica quanto à natureza; exploratória/descritiva quanto aos objetivos; quantitativa e qualitativa quanto à abordagem; de levantamento bibliográfico e documental quanto aos procedimentos, além de utilizar métodos comparativos e históricos. Entre os resultados obtidos destaca-se ter sido possível constatar: a) direitos e garantias fundamentais análogos entre as constituições examinadas e os do catálogo federal estadunidense de 1791, como o direito ao júri em causas cíveis (seis cartas), a liberdade religiosa (dez cartas), liberdade de expressão (três cartas) e imprensa (nove cartas); b) direitos e garantias fundamentais sem paralelo textual no catálogo federal,

como a vedação da pena de morte (Constituição de Massachusetts de 1780), a vedação da escravidão (Constituições de Delaware de 1776 e de Nova Iorque de 1777) e o direito a reformar, alterar ou abolir o governo (Constituição da Pensilvânia de 1776); c) diferentes formulações textuais de disposições consagradoras dos mesmos direitos e garantias; d) clara influência predominante de algumas constituições, como a da Pensilvânia de 1776 e a de Nova Iorque de 1777, sobre o catálogo federal; e) hegemonia do sufrágio restrito, notadamente masculino e censitário; f) numerosas disposições estabelecedoras de culto preferencial, apesar da liberdade religiosa.

Palavras-chave: direito Constitucional; direito constitucional sub-nacional; federalismo; direitos fundamentais.

Introdução

A Declaração de Independência das colônias britânicas da América do Norte em 04 de julho de 1776, catalisada pela crescente insatisfação do povo e dos governantes motivada, a priori, pela recente imposição de uma política fiscal por parte da Grã-Bretanha considerada abusiva pelos colonos resultou na unificação desses, sob liderança militar de George Washington. A consequência imediata foi a Revolução Americana, que teve como corolário a independência das colônias e a formação de treze Estados soberanos e independentes, apenas posteriormente integrados em um novo Estado soberano baseado na forma centrípeta de federalismo, os Estados-Unidos da América, sob a Constituição da Filadélfia (1787).

Por conseguinte, constituem objeto da presente pesquisa, as treze Constituições criadas nesse período que datam de 1776 a 1784, por parte dos onze Estados que optaram por mudar seus documentos

constitucionais – dois estados contaram com duas Constituições nesse período a saber, New Hampshire e Carolina do Sul, ao passo que Rhode Island e Connecticut, mantiveram as cartas coloniais anteriormente vigentes e, portanto, restaram excluídos da presente análise. Sendo assim, as constituições objeto da presente pesquisa são: New Hampshire, 1776 e 1784; Massachusetts, 1780; Nova Iorque 1777; Nova Jersey, 1776; Pensilvânia, 1776; Delaware, 1776; Maryland, 1776; Virginia, 1776; Carolina do Norte, 1776, Carolina do Sul, 1776 e 1778 e, por fim, Georgia, 1777.

Uma das contribuições da pesquisa é demonstrar que contrariamente à concepção bastante difundida de que a Constituição Estadunidense de 1787 teria sido a primeira Constituição moderna a dispor um catálogo de direitos e garantias fundamentais, aquela foi antecedida por diversos documentos constitucionais anteriores, e seu catálogo – consubstanciado nas dez primeiras emendas de 1791 e diversas das posteriores – parece ter sido em boa medida influenciado pelas declarações ou catálogos de direitos presentes nas *Early Constitutions*.

Metodologia

No que tange à abordagem utilizada para catalogar os Direitos Fundamentais presentes em cada uma das treze Constituições examinadas e delinear as similitudes entre estes e os Direitos Fundamentais contidos hoje na Constituição Estadunidense de 1787, utilizaram-se métodos quantitativos e qualitativos. Para a obtenção dos dados utilizaram-se os métodos de levantamento bibliográfico e documental, localizando e catalogando cada direito, liberdade e garantia fundamental de cada uma das treze Constituições analisadas, no próprio documento original.

A pesquisa qualifica-se ainda como exploratória e descritiva, e lançou mão de métodos comparativos, especialmente o técnico-comparativo e o comparativo descritivo, com vistas a permitir a realização de uma microcomparação tendo por objeto o sistema de direitos fundamentais de cada uma das cartas constitucionais examinadas.

Resultados e discussão

A pesquisa constatou a existência de diversos catálogos de direitos fundamentais nas constituições das treze ex-colônias britânicas, normalmente divididas em uma parte dogmática – consubstanciada exatamente em um *Bill of Rights* ou *Declaration of Rights* – e em uma parte orgânica – *Constitution ou Instrument of Government* propriamente dito, consubstanciado em normas sobre organização do Estado e do poder e questões análogas.

O exame comparativo das declarações ou catálogos de direitos, liberdades e garantias fundamentais evidenciou o protagonismo do constitucionalismo das treze ex-colônias, uma vez que inúmeros direitos previstos posteriormente no *Bill of Rights* federal de 1791 já se encontravam estatuídos naquelas cartas anteriores.

A análise permitiu constatar a existência de diversos direitos, liberdades e garantias fundamentais análogas entre às do catálogo federal de 1791 nas cartas examinadas, em alguns casos com grande similitude de conteúdo e até mesmo textual, o que corrobora a hipótese da significativa influência das *Early Constitutions* sobre o *Bill of Rights* de 1791.

Por outro lado, foi possível localizar também diversos direitos fundamentais que não foram federalizados, distinguindo-se assim os catálogos preexistentes do catálogo federal por meio de tais direitos sem equivalente.

A partir da análise de semelhanças e diferenças nas formulações textuais de disposições consagradoras dos mesmos direitos e garantias fundamentais foi possível constatar clara influência predominante de algumas constituições originárias sobre o rol federal, notadamente das constituições da Pensilvânia de 1776 e a de Nova Iorque de 1777. Em particular, restou evidenciado que apesar de existirem numerosas disposições consagradoras da liberdade religiosa, existiram frequentes disposições constitucionais estabelecendo preferências em relação às denominações protestantes.

De modo sintético, foram encontrados os seguintes direitos federais nas cartas das ex-colônias: liberdade religiosa (dez cartas); liberdade de expressão (três cartas); liberdade de imprensa (nove cartas, ausente em Nova Iorque e Nova Jersey); direito de reunião (três cartas); direito de petição (cinco cartas); direito de portar de armas (dez cartas, ausente em Nova Jersey); inviolabilidade de domicílio (cinco cartas); restrições a buscas e apreensões (sete cartas); direito ao júri (dez cartas, ausente na Constituição da Virgínia); *double jeopardy* (uma carta, New Hampshire); direito à não autoincriminação (cinco cartas); devido processo legal (todas); direito à propriedade privada (nove cartas); julgamento célere (cinco cartas); júri imparcial/juiz natural (sete cartas); direito a informação sobre a acusação (sete cartas); direito ao contraditório (seis cartas); direito do acusado de obter testemunhos em seu favor (oito cartas); assistência técnica de advogado (sete cartas); direito ao júri em causas cíveis (seis cartas); proibição de multas/penas excessivas (oito cartas); direito a fiança/vedação de fiança excessiva (oito cartas); direito à liberdade (duas cartas); *equal protection* (oito cartas); proibição de *bill of attainder* (seis cartas); garantia do *habeas corpus* (duas cartas). Quanto ao sufrágio, observou-se a predominância do sufrágio restrito, masculino e censitário, traço típico da democracia representativa indireta daquele período.

Sob a perspectiva dos direitos e garantias fundamentais sem paralelo federal, foram encontrados, por exemplo: a vedação da pena de morte (Constituição de Massachusetts de 1780, art. XII); direito ao conhecimento – dispondo que a sabedoria e o conhecimento são necessários a preservação de direitos e liberdades – (Constituição de Massachusetts de 1780 em seu capítulo cinco, seção 2); o direito à educação em escolas públicas (Constituição da Geórgia de 1777, art. LIV) e a previsão de penas proporcionais à natureza da infração (Constituição de Nova Hampshire de 1784, art. XVIII).

Conclusões

Acerca dos resultados apresentados, conclui-se que o catálogo federal de direitos, liberdades e garantias dos Estados Unidos parece ter sofrido forte influência das *First Decade Constitutions*, que parecem ser a origem imediata de diversos desses direitos. Parece ser possível concluir, também, pela influência prevalente de algumas dessas constituições sobre a formulação do catálogo federal.

Além disso, apesar de uma significativa convergência dos catálogos das ex-colônias e do catálogo federal em termos de direitos individuais – civis e políticos – foi possível constatar também a existência de direitos sem equivalente federal, ou seja, direitos preexistentes nas constituições das ex-colônias e que não lograram êxito em ser constitucionalizados em nível federal.

REFERÊNCIAS

GALIE, Peter J.; BOPST, Christopher. KIRSCHNER, Bethany. ***Bills of Rights Before the Bill of Rights: Early State Constitutions and the American Tradition of Rights, 1776–1790***. Cham: Palgrave MacMillan, 2020.

WILLIAMS, Robert F. *The Influences of Pennsylvania's 1776 on American Constitutionalism during the Founding Decade*. ***The Pennsylvania Magazine of History and Biography***, vol. 112, n. 1, jan. 1988, p. 25–48.

CAPÍTULO 11

DIREITOS FUNDAMENTAIS NO PLANO SUBNACIONAL: O CASO DA LEI ORGÂNICA DA CIDADE DO RECIFE

JULIÃO, Gilson José

RESUMO: O campo do constitucionalismo é um importante marco para os estudos jurídicos no Brasil e dentro deste se destaca o federalismo que é um movimento eminentemente político que faz gerar a partir dele a forma de Estado Federal. Uma das premissas fundamentais desta forma de estado é o poder constituinte derivado decorrente que é atribuído constitucionalmente aos demais entes federativos. Ou seja, cabe aos estados membros e aos municípios elaborarem suas cartas constitucionais para estabelecerem sua organização e os direitos fundamentais. Esta pesquisa tem como objeto os direitos previstos na Lei Orgânica da Cidade do Recife que sejam não coincidentes com aqueles previstos na Carta Federal e na Constituição Estadual de Pernambuco que podem ser considerados direitos fundamentais, bem como a comparação desta com as demais leis orgânicas das capitais do Brasil. Existe pouco espaço dado a esta temática e em especial aos direitos fundamentais municipais em conjunto com o constitucionalismo subnacional local. Deste modo, será possível averiguar se o fenômeno brasileiro de um federalismo centralizado também é evidenciado pelo constitucionalismo municipal, pois isto já foi aferido por meio do constitucionalismo estadual através de estudos nesta seara, portanto, esta pesquisa poderá comprovar se isto ocorre também por meio do município que é o ente federativo que deve ser o pro-

pulsor principal da descentralizado de um Estado Federal, em virtude de ser ali que as pessoas vivem. A metodologia utilizada é de caráter exploratório descritivo através de revisão bibliográfica, levantamento de dados e estudo comparado. Assim, os dados serão apreciados de forma quantitativa e qualitativa.

Palavras-chave: federalismo; constitucionalismo subnacional; ente federativo municipal; Lei Orgânica Municipal, direitos fundamentais.

Introdução

Tem como objeto de estudo os direitos fundamentais no constitucionalismo subnacional do ente federativo municipal. Para José Adércio Sampaio com base em Gardner e Marshfield “o ‘constitucionalismo subnacional’ é definido como uma ideologia e um conjunto de normas constitucionais que promovem os direitos fundamentais” (SAMPAIO, 2019, p. 185). Neste sentido, o constitucionalismo subnacional abre espaço para a tutela de direitos fundamentais que no caso do ente estadual ocorre por meio da carta de direitos estabelecidos nas suas respectivas constituições.

Já no caso dos municípios isto ocorre por meio de suas respectivas leis orgânicas que podem conferir novos direitos não previstos na Carta Federal e Estadual. O artigo 29 da Constituição Federal reconhece a autonomia constitucional municipal dando-lhes atribuições para elaborarem suas respectivas leis orgânicas por meio do poder constituinte derivado decorrente.

Os escritos (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019; SARLET, 2012) sobre o conceito de direitos fundamentais discorrem que estes devem, necessariamente, estarem inseridos no catálogo constitucio-

nal em forma de título ou dispersos, ou seja, os direitos previstos no ordenamento jurídico infraconstitucional não podem ser considerados direitos fundamentais. Portanto, as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais são os espaços que devem tutelar os direitos fundamentais, sejam eles em títulos próprios ou de forma dispersas ao logo dos seus respectivos textos constitucionais subnacionais.

O município, ao longo da história constitucional brasileira, só obteve sua autonomia enquanto ente federativo com a Carta de 1988 que em seu primeiro artigo define que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e no artigo 18 dispõe que os municípios são autônomos na organização política administrativa desta Federação (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019; SARLET, 2012).

Para se caracterizar enquanto autônomo os Estados-membros necessitam de quatro aspectos fundamentais que são a capacidade de auto-organização, autogoverno, auto legislação e autoadministração (ARAÚJO, 2009, p. 19). Dentre estas, a que nos interessa é a capacidade de auto-organização, pois esta confere prerrogativa aos Estados-membros para criar suas próprias constituições conforme dispõe o artigo 24 da Constituição Federal. Nesta pesquisa, o que nos importa é a análise da capacidade de auto-organização dos entes municipais, dada por meio do artigo 29 da Carta Federal que ocorre por meio da Lei Orgânica Municipal, sendo esta, o instrumento de auto-organização dos municípios, pois ela “é uma espécie de constituição municipal” (SILVA, 2010, p. 16).

A justificativa se fundamenta em virtude de observamos que há uma baixa presença na academia sobre o constitucionalismo subnacional, embora isto venha se revertendo quanto às pesquisas sobre os Estados-membros. No caso do município inexistente, tanto no discurso acadêmico, quanto nas pesquisas sobre o tema, sendo apenas

debatidos no direito administrativo de forma secundária, pondo-se à margem nos estudos constitucionais. Esta premissa pode ser explicada devido à situação *sui generis* brasileira, pois existe uma peculiaridade do município enquanto ente federativo, já que é algo característico do nosso Estado Federal (SILVA, 2010).

O objetivo desta pesquisa é identificar os direitos previstos na Lei Orgânica da Cidade do Recife que sejam não coincidentes com aqueles previstos na Carta Federal e na Constituição Estadual de Pernambuco que podem ser considerados direitos fundamentais.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada é de caráter exploratório descritivo recorrendo à revisão bibliográfica, levantamento de dados e estudo comparado. Assim, os dados serão apreciados de forma quantitativa e qualitativa sendo dividida em três partes. Nas duas primeiras serão realizadas revisões bibliográficas para situar teoricamente nosso objeto de pesquisa. Na primeira, descreveremos o conceito de federalismo em consonância com o constitucionalismo subnacional, já na segunda parte analisaremos o regime jurídico conferido pela Constituição de 1988 aos municípios diante da federação brasileira e sua capacidade de auto-organização.

Para analisar o regime jurídico dos direitos fundamentais, realizaremos levantamento bibliográfico e levantamento no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, em pesquisa com a expressão “regime jurídico dos direitos fundamentais”, para identificar quantos casos e em quais direitos o Supremo vem construindo a ideia de que os direitos fundamentais possuem um regime jurídico específico.

Após a identificação dos critérios para se ter um regime jurídico de direitos fundamentais, será analisado se houve violação da lei

orgânica da Cidade do Recife por outras leis de menor hierarquia e em que medida a ideia de um regime jurídico pode atuar para a resolução dos conflitos normativos.

No terceiro momento da pesquisa, realizaremos quatro procedimentos para levantamento de dados da seguinte forma: realização de pesquisa no site da Câmara Municipal da Cidade do Recife para catalogar a Lei Orgânica e em seguida será mapeado o catálogo dos direitos fundamentais nela contida, bem como os que estão de forma esparsa ao longo do seu texto; o segundo procedimento de levantamento de dados será a realização de pesquisa no site da Assembleia Legislativa de Pernambuco para mapear os direitos fundamentais contidos na constituição deste estado; no terceiro momento será realizado um mapeamento dos direitos fundamentais constitucionais no plano Federal; e, por fim, dentro dos procedimentos de levantamento de dados, será realizada a coleta no site das câmaras municipais das cidades das capitais do Brasil para catalogar as suas respectivas leis orgânicas e em seguida realizar o mapeamento dos direitos fundamentais contidos nelas.

Ainda na terceira parte da pesquisa será realizado um estudo comparado de forma quantitativa, da parte mapeada na etapa anterior que identificará os direitos fundamentais, da Lei Orgânica da Cidade do Recife com a Constituição do Estado de Pernambuco por meio de software de análise textual, o WCopyFind. Da mesma forma a comparação daquela com a Constituição Federal para que seja possível averiguar se os direitos fundamentais contidos na Lei Orgânica da Cidade do Recife são diversos ou semelhantes aos previstos nas Constituição Estadual e Federal. Por fim, usando da mesma ferramenta acima, será realizado um estudo comparado, desta feita horizontalmente, dos direitos fundamentais previstos na Lei Orgânica da Cidade do Recife com as demais 25 leis orgânicas das capitais do Brasil.

Resultados e discussão

Por se tratar de uma pesquisa em processo de execução só é possível apresentar resultados preliminares, entre eles, destacamos que, por ser considerada uma espécie de constituição municipal, cabe à Lei Orgânica Municipal tutelar direitos fundamentais, assim como as constituições estaduais e a Federal.

Devido às características do federalismo brasileiro, os entes subnacionais e, em nosso caso o municipal, iguaem direitos fundamentais do ente estadual e federal por meio de repetição, imitação, cópia ou similaridade vertical da Lei Orgânica Municipal com a Constituição Estadual e Federal fazendo-as desta sua imagem e semelhança, porém só será possível confirmar ou refutar esta hipótese com a finalização da pesquisa que será publicada posteriormente.

Conclusões

Esperamos que esta pesquisa acadêmica contribua para a disseminação e o avanço do conhecimento do federalismo e dos direitos fundamentais para que, por intermédio do estudo sobre a Lei Orgânica da Cidade do Recife, possa dar início a um debate científico sobre a importância dos municípios para a tutela de direitos fundamentais na Federação Brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação**: o princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

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

SAMPAIO, José Adércio Leite. As constituições subnacionais e direitos fundamentais nas federações. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, pp. 183–215, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SGARBOSSA, Luís Fernando; BITTENCOURT, Laura Cabrelli. **Os 30 anos das constituições estaduais no Brasil e os direitos fundamentais estaduais**. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania, Londrina, v. 4, n. 1, pp. 90–116, 2019.

SILVA, José Afonso da. O regime constitucional dos Municípios. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, p. 13–26, out./dez. 2010.

CAPÍTULO 12

A POLÍTICA PÚBLICA SUBNACIONAL PARA PROTEÇÃO DA EXISTÊNCIA DIGNA DOS ARTISTAS NO CONTEXTO DO CICLO CARNAVALESCO DA CIDADE DE OLINDA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

LEÃO, Luciana da Costa;
ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de.

RESUMO: a pesquisa busca identificar se houve e quais foram as políticas públicas voltadas aos trabalhadores do ciclo carnavalesco da cidade de Olinda em período pandêmico. A hipótese levantada é a de que o Estado deve atuar positivamente para satisfazer os direitos fundamentais prestacionais de subsistência (segunda dimensão) desta parcela da população que lida como o direito à cultura (também de segunda dimensão). A premissa é que se o direito à cultura é previsto na constituição estadual e lei orgânica municipal, então há um dever de atuar positivamente por parte dos poderes públicos estadual e municipal. Nesse sentido, será inicialmente realizado um mapeamento quantitativo e qualitativo que possa identificar primeiro se a Constituição de Pernambuco e a Lei Orgânica do município de Olinda preveem o direito à cultura e em quais termos; segundo, iremos fazer uma verificação sobre como esse direito à cultura foi desdobrado no plano legislativo estadual e municipal no período pandêmico por meio de ações concretas governamentais estaduais e municipais para amparar o grupo de artistas do ciclo carnavalesco, realizando uma coleta de dados junto à Secretaria de Cultura do Estado de Per-

nambuco e da Cidade de Olinda. Com esses objetivos, inicialmente, será realizada uma pesquisa na Constituição e no banco de dados da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco com a expressão “cultura” e depois será aplicado o filtro “carnaval”, com o intuito de verificar a quantidade de leis produzidas, a partir da perspectiva das políticas legislativas que sejam relativas ao ciclo carnavalesco da Cidade de Olinda, tendo como objeto os anos de 2020 a 2021. Nessa perspectiva, será encaminhada uma solicitação, por meio da Lei de Acesso à Informação, à Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco e de Olinda com o objetivo de verificar quais foram as políticas públicas administrativas direcionadas a esse grupo de trabalhadores, sejam bolsas, cestas básicas, benefícios e auxílios. Com isso, iremos discutir se esses aspectos são preocupações de interesse do Estado de Pernambuco ou se são competências restritas à Cidade de Olinda. Desse modo, vamos realizar o mapeamento qualitativo e quantitativo, mediante a uma coleta de dados acerca das necessidades desse grupo, com o objetivo de realizar gráficos comparativos.

Palavras-chave: Pernambuco; direitos fundamentais; constituições estaduais; pandemia; ciclo carnavalesco.

Introdução

Parafrazeando Reinaldo Couto (2019, p. 51), os direitos fundamentais são limitadores claros e consistentes dos desejos da sociedade, sendo eles valores que formam o Estado Democrático de Direito. Mas não apenas. Eles podem exigir do Poder Público uma atuação positiva e prestacional. Posto isso, o atual trabalho tem como objeto analisar se o estado de Pernambuco e o município de Olinda exerceram a sua competência constitucional para a adoção positiva de políticas públicas administrativas e legislativas de proteção do direito fundamental

à existência digna dos trabalhadores do ciclo carnavalesco durante a pandemia. Nesse sentido, a pesquisa é plenamente justificável, pois analisa um tema relevante e sensível, notadamente no período pandêmico. A partir disso, temos como objetivo investigar de que modo, em meio ao aspecto pandêmico, os trabalhadores do ciclo carnavalesco da Cidade de Olinda foram tutelados por políticas públicas no âmbito subnacional de proteção de direitos fundamentais.

Metodologia

Revisar literatura contida nas referências bibliográficas para entender quais os aspectos subnacionais devem ser promovidos para resguardar e auxiliar os trabalhadores dos ciclos carnavalescos; pesquisa e efetuar uma coleta de dados, recorrendo a sites e plataformas estaduais e, também, de acordo com a lei de transparência, com intuito de mapear normas constitucionais e infraconstitucionais subnacionais com objeto referente à cultura e ao ciclo carnavalesco olindense no período da manifestação do coronavírus no estado de Pernambuco, fazendo uma análise quantitativa e qualitativa dos dados coletados.

Resultados e discussão

Em uma pesquisa preliminar, identificamos a Lei nº 17.165, de 26 de fevereiro de 2021 que institui o Auxílio Emergencial “Ciclo Carnavalesco de Pernambuco”, por força das medidas restritivas adotadas em decorrência da permanência da pandemia de COVID-19. Fazendo um recorte para o município de Olinda, foi identificado a atuação deste dispositivo de lei por meio do Mapa Cultural de Pernambuco, isto é, é uma plataforma livre, gratuita e colaborativa de

mapeamento da Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco e da Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco. Essa plataforma tem como objetivo traçar o cenário cultural pernambucano, considerando e permitindo o acesso às informações sobre eventos, programas, espaços e agentes culturais, estando disponível o acesso para que toda população pesquise livremente ou cadastre a sua iniciativa.

Conclusões

Nesse sentido, entende-se que existe uma necessidade em se aprofundar a pesquisa sobre os ciclos carnavalescos da Cidade de Olinda e os impactos da pandemia sobre esses, uma vez que, eles assumem um papel como integrantes ativos da cultura pernambucana, que, em período pandêmico, passaram pela ausência de meio para subsistir, sendo assim, a assistência subnacional de suma importância para preservá-los, protegê-los e zelar pela permanência desse grupo e de seus integrantes.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Considerações sobre direitos fundamentais estaduais e federalismo. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-23/marcelo-labanca-direitos-fundamentais-estaduais-federalismo>. Acesso em: 04 jan. 2021.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Teoria da Repartição de Competências Legislativas Concorrentes**. Recife: Fasa, 2011.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional – um estudo à luz do princípio federativo. **RIL**. Brasília, a. 52, n. 207, p. 289–303, jul./set. 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente**. São Paulo: Fórum, 1 ed., 2010.

CAVALCANTI, Maria Laura Viveiros de Castro; FONSECA, Maria Cecília Londres. **Patrimônio imaterial no Brasil: legislação e políticas estaduais**. Brasília: UNESCO, Educarte, 2008. 199 p.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Mapa Cultural de Pernambuco. Página inicial. Disponível em: <https://www.mapacultural.pe.gov.br/>. Acesso em: 04 jan. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 17.165, de 26 de fevereiro de 2021**. Institui o Auxílio Emergencial “Ciclo Carnavalesco de Pernambuco”, por força das medidas restritivas adotadas em decorrência da permanência da pandemia de COVID-19. Disponível em: <https://legis.alepe.gov.br/texto.aspx?id=54387> Acesso em: 30 maio 2022.

CAPÍTULO 13

DIREITO À EDUCAÇÃO NO ÂMBITO ESTADUAL: INTERPRETAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

LIMA, Lucas Lúcio Ferreira de;
PERMAN, Renata Gonçalves

RESUMO: A proteção da educação por meio de normas estaduais é salutar, na medida em que os estados podem regular aspectos importantes de um ponto de vista regional que são negligenciados pela legislação federal. Embora seja inestimável a proteção federal do direito à educação, principalmente no estabelecimento de normas gerais, dando generalidade, abstração e uniformidade a matéria, imprescindível em um estado federal de dimensões continentais. Em um estado que não garante direitos básicos da educação a grande parcela da população, ter múltiplas fontes de proteção de direitos é de primordial relevância, pois com base no princípio da subsidiariedade, se a tutela federal falhar, a proteção subnacional poderá agir. O direito à educação tem fundamento no art. 24, IX da Constituição Federal, que institui as hipóteses de condomínio legislativo ou federalismo legislativo, afirmando que cabe à União, Estados e Distrito Federal tutelarem concorrentemente tal questão. Esse rol de direitos não se esgota no texto federal, devendo ser desdobrado em tutelas subnacionais, pois as entidades subnacionais podem criar direitos a par dos existentes na esfera federal. O objetivo é analisar como o sistema de repartição de competências legislativas está intimamente relacionado com a teoria do federalismo e com a tutela de direitos à educação. O pro-

blema de pesquisa apresentado é qual a interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal quando há colisão de lei federal com a lei estadual sobre o direito à educação, isto é, STF adota uma postura centralizadora em prol da União ou privilegia a competência dos Estados-membros para legislar sobre a temática proposta? Partindo da hipótese que o se o federalismo proporciona uma descentralização legislativa em tema de direito à educação, então há um protagonismo estadual em relação a tal direito.

Palavras-chave: federalismo; teoria da repartição de competências legislativas concorrentes; direito à educação; constituições estaduais.

Introdução

O Estado Federal foi idealizado de 1891 a 1988, existindo uma harmonia e unidade entre os elementos, Estados membros, os quais inspiraram a Carta Magna. Sendo assim, é pertinente um olhar investigativo sobre a proteção que a Constituição Federal realiza acerca do direito à educação e de como essa tutela precisa ser desdobrada nas Constituições infraconstitucionais. Para esta finalidade, cabe pontuar que as entidades subnacionais possuem uma função relevante nesse cenário, porque se o Brasil é um país federalista com repartição de competências que envolve uma atuação do legislador na produção de direito, então a tutela à educação deverá estar prevista em legislações e Constituições estaduais não sendo um tema exclusivo a ser tratado no Congresso Nacional. Dito isto, o presente trabalho se propôs a fazer um estudo sobre o direito à educação no plano subnacional.

Partindo da teoria do federalismo, levando-se em conta que o ideal do Estado Federal pressupõe uma descentralização legislativa, com isso favorecendo a autonomia dos Estados-membros para legis-

lar sobre educação. O STF possui competência para declarar as Leis estaduais como inconstitucionais, restringindo bastante a atuação dos demais entes federados. Desse modo, será examinado qual a interpretação adotada pelo STF, em controle concentrado de constitucionalidade, quando os Estados membros elaboram normas referentes ao direito à educação, se suas leis são declaradas inconstitucionais ou constitucionais pelo Supremo. No caso de inconstitucionalidade, por qual motivo a corte chegou este entendimento. Para melhor deslinde da pesquisa, é preciso destacar que artigo 24 da Constituição Federal de 1988, regula a competência da legislação concorrente em tema de educação, nesse contexto que se demonstra a existência da descentralização no federalismo, e conseqüentemente a descentralização do direito à educação no Brasil.

Neste intuito, foi elaborada uma análise de como a educação está classificada nas constituições estaduais dos 9 estados do Nordeste. Foram analisadas as cartas estaduais que repetem a norma constitucional federal, e os Estados que protegem o direito à educação além da Constituição Federal. Por fim, foram examinadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, no intuito de responder a finalidade dessa pesquisa: quando houver colisão entre lei estadual e uma lei federal, qual é o posicionamento do STF? O Supremo Tribunal Federal adota uma interpretação mais centralizadora em torno da União ou possui um entendimento descentralizado, privilegiando a competência legislativa concorrente dos Estados-membros? Além disso, foram estudadas quais os fundamentos que embasam as decisões tomadas pelos ministros da Suprema Corte.

Metodologia

A pesquisa adotou um método de análise bibliográfica, normativa e jurisprudencial para entender o funcionamento da repartição de competências no Brasil. A partir disso, foi realizada uma análise quantitativa e qualitativa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal com base nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINS) para definir qual a interpretação do Supremo Tribunal Federal quando há colisão da lei federal com a lei estadual em tema de direito à educação, no campo destinado à pesquisa livre, foi inserida a seguinte expressão: educa\$ e ADI\$ e 2019\$ (federalismo ou condomínio ou concorrente ou \$compet\$ ou inva\$).

Assim, foram encontrados 39 julgados, no entanto apenas 7 desses julgados atenderam aos objetivos dessa pesquisa. O STF possui competência para declarar as Leis estaduais como inconstitucionais, restringindo bastante a atuação dos demais entes federados. Do mesmo modo, também foi realizado um mapeamento das Constituições Estaduais dos 9 estados do Nordeste, como forma de delimitar a pesquisa.

O objetivo foi identificar se em alguma carta estadual aborda a temática do direito à educação e como fazem para efetivar esse direito. Compreende-se, que o STF tem competência para invalidar leis Federais, Estaduais e Municipais interpretadas por seus ministros como inconstitucionais, balizando e restringindo a atuação da União e dos estados.

Resultados e discussão

A Constituição da República definiu no art. 25, a competência dos Estados se organizarem de acordo com suas próprias constituições e leis adotadas, observados os princípios da legislação federal.

Com efeito, a CRFB/88 atribui autonomia aos Estados-membros. À luz das constituições estaduais, levando em consideração a capacidade de auto-organização dos Estados-membros de criarem suas próprias constituições, no uso do poder constituinte decorrente, observa-se que a elaboração dessas constituições, em boa parte dos casos, surge de uma reprodução do texto constitucional federal. Em outras palavras, a Constituição Federal acaba servindo de modelo e inspiração no processo de criação das cartas estaduais. Nesse ínterim, ocasionalmente algumas constituições estaduais meramente repetem algumas normas da carta magna. Por conseguinte, esses Estados-membros incorporam as normas de imitação da CRFB/88, ou seja, normas que não de reprodução obrigatória, mas que o foram por vontade do constituinte estadual. A Constituição do Estado de Alagoas delibera sobre educação nos seus artigos 198 a 204, uma mera reprodução do texto da Constituição Federal em relação à mesma matéria. Do mesmo modo, o artigo 12, IX da Constituição do Estado da Bahia repete o artigo 24, IX, da carta magna. A Constituição Baiana não traz nenhuma inovação e novamente reproduz as disposições contidas na Lex Mater. A Constituição do Estado do Maranhão no artigo 12, II, I, também imita o Art. 24, IX, da carta maior, dispondo sobre competência legislativa concorrente em matéria de educação. Cabe ressaltar que a constituição estadual do Maranhão, entre os artigos 217 a 226, se limita a copiar o capítulo sobre educação da Constituição Federal. Igualmente, o artigo 7, § 2º, IX da Constituição do Estado da Paraíba é uma reprodução do artigo 24, IX, da CRFB/88. Outrossim, pode se afirmar a mesma coisa dos artigos 207 a 213, da Constituição paraibana, que são um breve resumo dos artigos 205 a 214, da Lei Maior. Por último, a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, em seu artigo 20, IX, também repete o artigo 24, IX, da Constituição Federal. A Constituição potiguar nos arts.134 a 142, também se restringe a imitar o capítulo sobre educação da carta maior. Por outro lado, temos algumas constituições estaduais que vão além

do previsto na CRFB/88, a exemplo da Constituição do Estado do Ceará, aduz no capítulo dedicado à temática da educação, assegura a isonomia salarial para os docentes. Já a Constituição de Pernambuco, vale destacar, dentre todas as constituições estudadas, inclusive a carta maior, a é a única a estatuir a interiorização da universidade, com incentivos ou a criação de campis, por meio de convênios específicos, conforme disposto no art. 190. Por sua vez, a Constituição do Estado do Piauí, é a mais inovadora em comparação as demais constituições estaduais. Isso porque, o art. 212 da CRFB/88, estabelece que a união aplique, anualmente, no mínimo de dezoito por cento, enquanto os Estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Constituição do Estado de Sergipe, também ultrapassa os limites da Constituição Federal, embora de maneira bastante sutil. Enquanto a Constituição Federal determina no art. 210, § 1º, que o ensino religioso constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, embora seja de matrícula facultativa. A constituição do Sergipe, acrescentou também a matéria de música no mesmo molde do ensino religioso; ao final, foi realizado um levantamento jurisprudencial, no intuito de atender aos objetivos do presente trabalho. Após a triagem, sobraram 7 acórdãos pertinentes ao desenvolvimento do estudo, a seguir: NA ADI 5803, o Supremo privilegiou a competência da Lei Complementar 915/2016 de Rondônia, apelidada de “MP-Residência”, que cria estágio para estudantes de pós-graduação no Ministério Público do Estado. No entendimento unânime do plenário, o estado de Rondônia não invadiu a competência privativa da União e julgou improcedente o pedido da Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público que requeriam a inconstitucionalidade da referida Lei; Na ADI 5341, o Tribunal julgou procedente o pedido formulado na ação e declarou inconstitucional a Lei nº 2.873/2014 do Acre, a qual dispensava a exigência de revalidação de diploma obtido em instituições de ensino superior dos países

do MERCOSUL. A corte considerou que a lei invadiu a competência privativa da União no Art. 22, XXIV, CRFB/88; Situação idêntica a ADI 5752, o plenário considerou constitucional o artigo 63-A, IV, da Lei Complementar 197/2000 do estado de Santa Catarina, com redação dada pela Lei Complementar Estadual 573/2012, a qual dispõe sobre a criação de estágio para estudantes de pós-graduação no Ministério Público Estadual; Já na ADI 3874, por unanimidade, a corte julgou constitucional a Lei 4.675/2005 do Rio de Janeiro. A Lei em questão, proíbe os estabelecimentos de ensino de cobrar por provas de segunda chamada, finais e afins. No entendimento dos ministros, o estado do Rio de Janeiro fez uso da sua competência legislativa concorrente sobre direito à educação e do consumidor; Na ADI 3713, o Supremo decidiu pela inconstitucionalidade da Lei 12.248/06 de São Paulo. A lei regulamentava a cobrança de emissão de certificados e diplomas de conclusão de cursos. Para os ministros, a Lei invade a competência privativa da União, em conformidade com o artigo 22, XXIV, CRFB/88; A ADI 6073, trata da Lei 895/2013 do estado de Roraima, veda ao Estado-membro exigir a revalidação de títulos obtidos em instituições de ensino superior de outros países. O caso é semelhante a ADI 5341 e também foi declarada inconstitucional, uma vez que invade a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, na forma do art. 22, XXIV da carta magna. Por fim, a ADI 5168, que trata da Lei 7.613/2014 foi julgada inconstitucional, por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. A Lei dispõe sobre o reconhecimento de diplomas de pós-graduação sob acordos firmados com países do mercosul. Para a corte, a internacionalização de títulos de mestrado e doutorado expedidos por instituição estrangeira deve ser tratado igualmente em todo o território nacional, porquanto ser assunto de competência privativa da união.

Conclusões

O grande problema do federalismo no Brasil é o excesso de poder conferido a União concentrando nela um grande rol de competências privativas, que estão descritas no artigo 22 da Constituição Federal, cabendo aos Estados-membros sua complementação. Nesse sentido, o federalismo busca encontrar um equilíbrio entre os poderes estaduais e o da União, o qual é essencial para o Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, foi realizado um mapeamento estadual do direito à educação na região Nordeste do Brasil. Existem Constituições estaduais que tutelam além do que afirma a Constituição Federal no que tange a proteção ao consumidor, como as Cartas estaduais dos respectivos Estados-membros: Ceará, Pernambuco, Piauí e Sergipe. Ao passo em que existem Constituições estaduais que repetem o texto da Carta Maior, dentre elas: Alagoas, Bahia, Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte. Ao passo que os outros quatro estados, Ceará, Pernambuco, Piauí e Sergipe foram além da previsão do texto constitucional federal.

Em relação à solução de conflitos, quando se trata do direito à educação, foi possível verificar qual a postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Nos casos analisados, chegou-se à conclusão que a corte possui uma interpretação mais centralizadora em prol da União, desprestigiando com isso a competência dos Estados-membros.

O fundamento mais utilizado para privilegiar a competência da União, é de que as leis estaduais estudadas invadiram a esfera de competência privativa da União para legislar sobre educação, fundamentada no artigo 22, XXIV, CRFB/88. Nos casos em que o STF adotou interpretação favorável aos estados em casos de conflito com a lei maior, foi de que a lei estadual não invadia a competência priva-

tiva da união, uma vez que os estados também possuem competência concorrente para legislar sobre educação, consagrado no art. 24, IX, da *lex mater*.

Foram analisadas 7 ADI, julgadas no período de 2017 a 2020, nas quais a suprema corte adotou posicionamento favorável à União em 4 ocasiões. São os casos das ADI 5341, 6073, 5168 e 3713, a qual entendeu o Supremo se tratar de competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Nas ADI 5752, 5803, 3874, a corte constitucional adotou posicionamento em favor dos Estados-membros, pois entendeu que nenhuma das leis impugnadas usurpou a competência privativa da União e que os estados também possuem competência concorrente para legislar sobre a educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Constituições Estaduais**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estrutura-adm/mesa/segundavice/interacao-legislativa/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 30 maio 2022.

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

FERRARI, Sérgio. **Constituição Estadual e Federação**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2003.

FERRERI, Janice Helena. A Federação. *In.*: BASTOS, Celso (org.). **Por uma Nova Constituição**. São Paulo; Editora dos Tribunais, 1995.

FILHO, Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 2º ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

HAMILTON, MADISON, JAY. **Os artigos federalistas. 1787–1788**. Tradução de Maria Lúcia X. de A Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1993.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

CAPÍTULO 14

CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E INICIATIVA POPULAR: A AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS ESTADUAIS E O REFLEXO NO AUMENTO DA ATIVIDADE DAS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

MELO, Pedro França de Oliveira;

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de

RESUMO: A emenda à constituição estadual por iniciativa popular é uma das formas mais civilizadas do exercício da soberania popular. Em análise da decisão do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 825, o órgão colegiado de grau superior reconheceu o direito aos entes estaduais de atribuir, nas suas próprias constituições, artigos que impactam na atuação legislativa por iniciativa popular sem estar em desacordo com o princípio da simetria. No atual ordenamento jurídico vigente, a única forma de adicionar trechos ou modificar a carta magna é por meio de emendas à constituição. Para isso, é necessária toda uma ordem lógica que deve ser seguida, desde a propositura, até sua entrada em vigor. No mesmo cenário ocorrem as alterações na esfera estadual, com algumas variantes. Ao fazer uma análise aprofundada das constituições de alguns estados membros, foi constatada a alternância ou não quanto à possibilidade de PEC no âmbito estadual, bem como as divergências quanto ao número necessário de eleitorado mínimo para propor a PEC. Em dois dos cinco estados analisados que possibilitam a propositura da PEC por iniciativa popular, chamou-se atenção pelo

fato de ser necessário um número de eleitorado superior para compor um dos requisitos da propositura, sejam eles o estado de Pernambuco (Art.17, II I da Constituição), que é necessário um 1% do eleitorado de Pernambuco distribuído, pelo menos, em um quinto dos Municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Por outro lado, no estado de Santa Catarina, faz-se necessário, para propositura da emenda à constituição por iniciativa popular, uma porcentagem de 2,5%. Ou seja, 1,5% a mais do que o estado de Pernambuco, sendo esse, distribuído por no mínimo quarenta municípios com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles (Art. 49, IV). Entretanto, ao se comparar o estado de Pernambuco e o estado de Santa Catarina, percebe-se que existe uma variante quanto ao número de eleitores dos respectivos estados. O site do TRE de ambos os estados divulga o número de eleitores, Pernambuco possui um eleitorado de 6.593.170 e Santa Catarina um eleitorado de 5.2 Milhões. Comparando cada um dos estados, ver-se-á que existe uma diferença de aproximadamente 1.393.170 eleitores, e em uma análise de proporcionalidade, Pernambuco, para propor uma PEC, necessitaria, como um dos requisitos, da assinatura de 65.931.7 (1% do eleitorado), e mesmo sendo um estado com um número de eleitores maior do que o de Santa Catarina, o estado sulista deve, como um dos requisitos, arrecadar ao menos 130.000 assinaturas. Aproximadamente, duas vezes mais que o estado de Pernambuco. Isso torna mais difícil conseguir os requisitos para a propositura.

Palavras-chave: iniciativa popular; constituições estaduais; proposta de emenda à Constituição.

Introdução

O objeto da nossa pesquisa é saber se a população brasileira se demonstra ativa quanto à atuação legislativa no âmbito da esfera estadual para propositura da PEC. O objetivo deste estudo é relacionar se após o julgamento da ADI 825 houve aumentos ou não de propostas a emenda à constituição estadual por iniciativa popular.

O presente resumo de trabalho é plenamente justificável em virtude da necessidade de aprofundar a pesquisa sobre o aumento, ou não, da apresentação de Propostas de Emendas às Constituições estaduais originadas de iniciativa popular e a futura incidência na atuação das comissões revisoras. O tema escolhido também é de suma relevância, já que é necessário investigar se a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 825 vai acarretar uma demanda ainda maior para os parlamentos estaduais, incentivando uma ampliação dos direitos fundamentais estaduais de natureza política (possibilidade do uso da iniciativa popular para PEC).

Metodologia

A metodologia utilizada foi a de pesquisar por meio dos sites das assembleias legislativas de cada estado e analisar a constituição de cada Estado-membro, utilizando a expressão de busca: iniciativa popular e emenda à constituição, para que assim conseguíssemos identificar quais das constituições previam a iniciativa popular para propor emendas às constituições.

Posterior à análise, foi pesquisado no próprio site das assembleias para identificar se houve ou não atuação da população para propor emendas à constituição. Por outro lado, foi pesquisado também nos sites dos TREs (Tribunal Regional Eleitoral) de cada estado

para ver o número de eleitores e fazer uma análise comparativa com os outros estados que permite a Proposta a Emenda Constitucional por iniciativa Popular, e posterior a isso foi feita uma análise comparativa entre dois estados que divergiam quanto à porcentagem de eleitorado mínimo para propor a PEC.

Resultados e discussão

Como resultados parciais, tivemos que: muito embora alguns estados preveem a emenda à constituição estadual por iniciativa popular, como é o caso de Pernambuco, São Paulo, Santa Catarina, Paraíba, Amazonas; ocorre que por demandar um pouco mais de complexidade na propositura e ser um tema recente, a população mostra-se inativa para propor iniciativas popular de proposta emenda à constituição e, com isso, acionar as comissões de constitucionalidade para o exame preventivo dentro do processo legislativo.

Como resultados, esperamos entender o que motivou a inércia da população para a não atuação no âmbito legislativo. Por outro lado, foi constatado que o número de eleitores de determinado estado não influi diretamente na propositura, como dito e sabido, Pernambuco possui um eleitorado maior que o de Santa Catarina, entretanto, o estado sulista necessita de quase o dobro de assinaturas para propor a PEC do que o estado de Pernambuco.

Conclusões

Conclui-se que, embora não tenhamos, nos estados analisados (São Paulo, Santa Catarina, Pernambuco, Paraíba e Amazonas), emenda à constituição por iniciativa popular, não significa dizer que

não há interesse da população em alterar ou implementar trechos as suas respectivas cartas magnas.

Por outro lado, foi verificado que com o avanço da tecnologia, há de aumentar significativamente o número de PEC, tendo em vista que estados, como o Amazonas, especificam a possibilidade de assinatura por meio eletrônico, uma forma mais fácil e acessível, fazendo com que em um determinado momento aumente a atuação das comissões de constituição e justiça na esfera estadual.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 825**. Inteiro teor, data da publicação DJE 27/06/2019 – ATA Nº 98/2019. DJE nº 139, divulgado em 26/06/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1555256> Acesso em: 30 maio 2022.

ESTATÍSTICA eleitorado por município. **Tribunal Regional Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-municipio>. Acesso em: 01 set. 2021.

CAPÍTULO 15

FEDERALISMOS DAS CONSTITUIÇÕES E CENTRALIZAÇÕES POLÍTICO- ADMINISTRATIVAS: COMPASSOS E DESCOMPASSOS ENTRE PROJETOS E REALIDADES DO LABIRINTO HISTÓRICO FEDERATIVO BRASILEIRO.

PACK, Ewerson Willi de Lima

RESUMO: O objetivo do trabalho é avaliar em que medida os diferentes pactos federativos do Brasil estiveram dissonantes das estruturas políticas e administrativas nacionais. Parte-se da hipótese de que o Brasil não possui – nem possuiu – um federalismo cooperativo suficientemente estruturado em razão de um histórico político e administrativo de matriz centralizadora. Adota-se o marco teórico de que a menor efetividade constitucional do país tem razões históricas, pois a previsão normativa das instituições políticas consistiu numa frágil técnica dogmática de modernização social e política. Utilizou-se de metodologia qualitativa, de natureza exploratória, sob a ótica do fenômeno histórico como labirinto, em que se busca, afastando-se de uma ideia linear e evolutiva da realidade, averiguar as diferentes características que envolveram os distintos momentos da divisão vertical do poder. Tomam-se como base conceitos elementares de federação e critérios que permitam mensurar os graus de centralização do poder e de hierarquização e rigidez das estruturas e funções administrativas. Como dados, tem-se que, no plano político, o Brasil (i) passou por diversos regressos autoritários que culminaram no au-

mento da centralização (1824, 1837, 1937, 1964), (ii) utilizou em demasia mecanismos de intervenção federal e estado de sítio (República Velha) ou (iii) previu repartição de competências que impôs muitas execuções, no âmbito subnacional, de políticas legisladadas privativamente em âmbito federal (1988). No plano administrativo, a tradição administrativista francesa, própria para um Estado unitário, transplantada ao Brasil no Império e mantida nas Repúblicas, divergiu dos objetivos e projetos federativos de descentralização, impedindo autonomia aos entes. E, a partir da Era Vargas, a União incrementou exponencialmente para si o planejamento e a execução das atividades administrativas (estado-empresa, serviços públicos, regulação, fomento), transformando-se em um dos principais agentes econômicos do país e deixando os entes subnacionais em posição diminuta. Como conclusões, nota-se, em convergência com a hipótese, que o Brasil tem experimentado contínuos descompassos entre realidades político-administrativas historicamente rígidas e centralizadas na União e normas constitucionais que, não obstante buscassem modernizar o país sob o mote do federalismo e da autonomia regional, não possuíam condições fáticas de implementação. O constitucionalismo, inclusive o subnacional, precisa avaliar a aplicabilidade de um princípio da simetria federativa em contextos substancialmente assimétricos nos planos da realidade.

Palavras-chave: federalismo cooperativo; história constitucional; centralização político-administrativa; pacto federativo; autonomia político-administrativa.

Introdução

O objetivo do trabalho é avaliar em que medida os diferentes pactos federativos presentes na história do Brasil divergiram das

estruturas políticas e administrativas nacionais. A escolha do enfoque político-administrativo justifica-se pela noção tradicional e elementar de federalismo, entendido como **forma de Estado** com compartilhamento da soberania territorial em níveis de governo, visando equilibrar as **autonomias política e administrativa** com interdependência.

Parte-se da hipótese de que o Brasil não possui – nem possuiu – um federalismo cooperativo suficientemente estruturado em razão de um histórico político e administrativo de matriz centralizadora.

A pretensão da presente contribuição é essencialmente historiográfica, embora, ao final, seja possível pensar-se em conclusões prospectivas para a cultura jurídica, para as abordagens prático-institucionais e para as propostas político-normativas sobre os pactos federativos brasileiros.

Adota-se o marco teórico de que a menor efetividade constitucional do país tem razões históricas, pois – desde o Império (1822–1889), mas sobretudo a partir da República (1889–) – a previsão das instituições políticas consistiu numa frágil técnica dogmática de modernização social e política. Assim, é possível que os eventuais descompassos entre projetos e realidades tenham uma causa maior do que a falta da força normativa dos textos constitucionais ou a falta de vontade política das elites – conforme afirma parte da doutrina constitucionalista brasileira. Assim, a historiografia constitucional pode questionar as explicações mais comumente apresentadas sobre as estruturas da Federação brasileira, expandindo suas perspectivas.

Metodologia

Utilizou-se de metodologia qualitativa, de natureza exploratória, sob a ótica do fenômeno histórico como labirinto, em que se

busca, afastando-se de uma ideia linear e evolutiva da realidade, averiguar as **diferentes** características que envolveram os momentos da divisão vertical do poder (COSTA, 2010).

Revistaram-se os estudos sobre os fenômenos de concentração político-administrativa, desde o Império (1822–1889), e sobre as experiências do federalismo no Brasil republicano (1889–). Buscou-se ultrapassar o uso tradicional dos “fatores reais do poder” – que teriam acarretado a ausência de autonomia generalizada dos entes – para também se pensar na estruturação social e administrativa do Brasil desde os tempos imperiais. Embora o foco do trabalho esteja na forma federativa, e, portanto, nas Constituições Federais do período republicano, fez-se uma análise também do período imperial, a fim de se averiguar as continuidades e as rupturas entre o período pré-republicano e o momento político-administrativo presente na República Velha (1889–1930).

Tomam-se como base conceitos elementares de federação e critérios que permitam mensurar os graus de centralização do poder e de hierarquização e rigidez das estruturas e funções administrativas. Como conceito, pensa-se o federalismo como forma de Estado com compartilhamento da soberania territorial em níveis de governo, visando equilibrar a autonomia político-administrativa com interdependência.

Como critérios, listam-se os seguintes: distribuição espacial do poder; repartição de competências; repartição financeira; integração político-econômica e assimetrias regionais; capacidade dos entes subnacionais de serem ouvidos e de influenciarem ou vetarem a organização ou a execução de políticas públicas da União; utilização de mecanismos de intervenção federal e de estado de sítio; grau de concentração e rigidez, na União, da estrutura burocrática e do regime administrativo; e grau de concentração, na União, das atividades administrativas e econômicas (MARRAFON, 2015, p. 111–114).

Resultados e discussão

Em relação ao **plano político**, pensando-se na concentração autoritária do poder ou na capacidade dos entes subnacionais de participarem das elaborações, das deliberações, das definições ou dos vetos de políticas oriundas do plano federal, três aspectos podem ser destacados.

O primeiro aspecto consiste no fato de que o Brasil passou por diversos regressos autoritários que culminaram no aumento da centralização: em 1824, com a outorga da Constituição do Império, pela qual se instaurou uma autocracia unitária; em 1837, com o Regresso Conservador, que barrou as tentativas de atribuição de maior autonomia às províncias imperiais; em 1937, com a implantação do Estado Novo, de matiz substancialmente concentrador; e em 1964, com o Golpe Militar. O segundo aspecto refere-se ao fato de que, em especial durante a República Velha, o país utilizou em demasia mecanismos de intervenção federal e de estado de sítio. O terceiro aspecto, de natureza normativa, decorre da atual repartição de competências – prevista pela Constituição de 1988 –, que atribui muitas execuções, no âmbito subnacional, de políticas legisladas privativamente em âmbito federal (ARRETCHE, 2005).

No **plano administrativo**, em seu sentido **subjutivo**, verifica-se que o Brasil acabou importando, mas com adaptações próprias, a tradição francesa de direito administrativo, que é pensada propriamente para o estado unitário francês. No período imperial, a burocracia não era desenhada para atender anseios regionais ou necessidades locais, mas sim para fazer valer o papel do Imperador em preservar a ordem social e a integridade do país (GUANDALINI JR, 2019).

Na República Velha, ocorreu uma transição **parcial**. O regime oligárquico atribuiu às elites políticas o papel de vanguarda na

modernização do Estado e da sociedade, com a preocupação, todavia, de que a estrutura política fosse protegida das supostas ameaças das classes populares.

A partir da Era Vargas (1930–1945), o enfoque da concentração administrativa no plano federal passa sobretudo da estrutura para o planejamento a para a execução de **funções e atividades administrativas**. Porém é na Ditadura Militar (1964–1985) que a situação toma proporções maiores, a partir da Constituição de 1967, com a concentração das empresas públicas na União. Elas aumentaram tanto em número e atividade que se transformaram no elemento decisivo para o modelo econômico brasileiro (MOREIRA, 2017).

Conclusões

Como conclusões, nota-se, em convergência com a hipótese, que o Brasil tem experimentado contínuos descompassos entre realidades político-administrativas historicamente rígidas e centralizadas na União e normas constitucionais que, não obstante buscassem modernizar o país sob o mote do federalismo e da autonomia regional, não possuíam condições fáticas de implementação.

O constitucionalismo, inclusive o subnacional, precisa avaliar a aplicabilidade de um princípio da simetria federativa em contextos substancialmente assimétricos nos planos da realidade. Um “Novo Pacto Federativo” precisa observar que o poder de auto-organização dos entes encontra-se esvaziado pelo caráter extensivo da Constituição da República, sendo necessário revisitar continuamente a historiografia sobre o tema – isto é, os obstáculos que o Federalismo tem enfrentado na história brasileira – a fim de se traçarem mecanismos para um pacto mais convergente com as metas de autonomia equilibrada e de desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69–85, jun. 2005.

COSTA, Pietro. Para que serve a história do direito? Um humilde elogio da inutilidade. *In*: COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

GUANDALINI JR, Walter. A tradução do conceito de direito administrativo pela cultura jurídica brasileira do século XIX. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 74, p. 473–498, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1992>. Acesso em: 3 jul. 2021.

MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. *In*: SIQUEIRA, Gustavo Silveira (org.). **Teoria e filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Freitas Basto, 2015. p. 111–144.

MOREIRA, Egon Bockmann. Notas sobre o estado administrativo: de omissivo a hiperativo. **Revista Estudos Institucionais**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 153–179, 2017.

CAPÍTULO 16

MEDIDAS PROVISÓRIAS ESTADUAIS NO BRASIL

RODRIGUES, Claiane Teixeira Rodrigues;
SGARBOSSA, Luís Fernando

RESUMO: O objetivo da presente pesquisa, ainda em curso, consiste em analisar comparativamente o instituto das medidas provisórias em nível subnacional no Brasil, admitida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desde que haja previsão expressa na respectiva constituição estadual e que seja observada simetria para com as normas federais regentes da espécie normativa (ADIs n. 425-5/TO, 812-9/TO, 2391-8/SC). Após o exame de todas as Constituições estaduais, e da Lei Orgânica do Distrito Federal, constatou-se que apenas seis estados brasileiros adotam a medida provisória em suas subconstituições, a saber, Acre, Maranhão, Paraíba, Piauí, Santa Catarina e Tocantins. Apesar da exigência de estrita simetria mencionada, há que se observar a impossibilidade de reprodução de alguns aspectos decorrentes, por exemplo, do bicameralismo (CF/88 art. 44) do legislativo federal e do unicameralismo dos legislativos estaduais (CF/88 art. 27), o que impede a estrita reprodução do modelo federal estabelecido no art. 62. A análise textual das seis cartas estaduais mencionadas revela que a maioria delas se restringiu a copiar, com adaptações, referido preceito constitucional federal na ordem estadual (AC, MA, PA, SC e TO). Apenas o estado do Piauí previu hipótese mais restritiva, limitando o poder do governador editar medidas a casos de calamidade pública (art. 75 § 4º), e não sob os pressupostos

federais – relevância e urgência. O levantamento realizado juntos aos sítios das Assembleias Legislativas desses seis estados na Internet até agora permitiu localizar medidas provisórias editadas em apenas quatro deles (MA, PB, SC e TO), não tendo sido possível localizar os dados referentes aos estados do Acre, do Piauí e de Tocantins. Entre os anos de instituição das MPs estaduais até 2020 os governadores dos estados examinados editaram 191 MPs (Maranhão, desde 2012), 294 (Paraíba, desde 1994), 363 (Santa Catarina, desde 1989) e 1285 (Tocantins, desde 1989), sendo a média de MPs por ano de 21,22 (Maranhão), 16,33 (Paraíba), 14,53 (Santa Catarina) e 41,45 (Tocantins).

Palavras-chave: Medidas Provisórias estaduais; governadores; constituição estadual; subconstituições.

Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conferiu-se a conferir ao Presidente da República a faculdade de, preenchidos os pressupostos constitucionais, editar Medidas Provisórias com força de lei, vigência temporária e submissão imediata ao legislativo para conversão ou não em lei (artigo 62, *caput* da Constituição Federal).

A adoção do instituto pelos estados e pelo Distrito Federal foi admitida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), condicionada à existência de previsão expressa na respectiva constituição estadual e sendo observada simetria para com as normas federais regentes da espécie normativa (ADIs n. 425-5/TO, 812-9/TO, 2391-8/SC). Sendo assim, como já mencionado, é constitucional a adoção de MP pelos Governadores, desde que estejam previstas na subconstituição e seja respeitada a simetria constitucional prevista no art. 25 da Constituição Federal.

A partir de uma análise minuciosa feita em todas as constituições estaduais e na lei orgânica do Distrito Federal foi constatado que apenas seis estados brasileiros atribuem ao seu executivo estadual a prerrogativa de editar medidas provisórias estaduais. A saber, Acre, Maranhão, Paraíba, Piauí, Santa Catarina e Tocantins.

É importante destacar, que apesar da exigência que seja respeitado de forma estrita o art. 62 da CF, há de se observar uma impossibilidade de reprodução de alguns aspectos decorrentes, como é o caso do bicameralismo do legislativo federal e do unicameralismo dos legislativos estaduais, impedindo assim a estrita reprodução estabelecida pelo modelo federal.

Ademais, com a análise das seis cartas estaduais mencionadas foi diagnosticado que a maioria delas restringiu a copiar e adaptar o referido preceito constitucional federal na ordem estadual (AC, MA, PA, SC e TO). Sendo assim, apenas o estado do Piauí previu hipótese mais restritiva, limitando o poder dos governados a editar medida apenas em casos de calamidade pública (art. 75, §4º).

Metodologia

Quanto à natureza, a presente pesquisa se caracteriza como básica e quanto à abordagem, como quantitativa e qualitativa. Quanto aos procedimentos, caracteriza-se como pesquisa de levantamento documental e bibliográfico. Quanto aos objetivos, constitui pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. Quanto aos métodos específicos do Direito Comparado empregados, emprega especialmente os métodos comparativo-descritivo e o técnico-comparativo, com vistas a obter uma microcomparação com recorte específico no instituto das medidas provisórias subnacionais no Brasil.

Resultados e discussão

Inicialmente, a pesquisa ainda em curso permitiu a constatação de que apenas seis das vinte e sete unidades da federação possuem previsão constitucional do instituto das medidas provisórias, a saber, Acre, Maranhão, Paraíba, Piauí, Santa Catarina e Tocantins.

A segunda constatação, obtida a partir da comparação do texto do art. 62 da Constituição Federal com os dispositivos equivalentes das constituições dos estados retrocitados, é a da preponderância de uma cópia com adaptações da norma federal pelos constituintes estaduais, com uma exceção significativa (Piauí), que se afastou do modelo federal ao substituir os requisitos da relevância e urgência pela hipótese de calamidade pública tão-somente.

As pesquisas realizadas nos sítios dos legislativos desses estados na internet permitiram levantar as medidas provisórias editadas apenas em quatro deles (MA, PB, SC e TO), não tendo sido possível localizar, até o momento, dados referentes aos estados do Acre e do Piauí.

Com relação aos estados, cujos dados foram possíveis de se localizar, passou-se ao levantamento quantitativo das medidas provisórias editadas pelos respectivos governadores desde a adoção do instituto até o ano de 2020. Os resultados, em fase de revisão, denotam que no Estado do Maranhão foram editadas 191 MPs desde 2012 – ano de adoção do instituto –, o que representa uma média de 21.22 MPs por ano. No estado da Paraíba, de 1994 a 2020, foram editadas 294 MPs – uma média de 16,33 MPs por ano. O governo de Santa Catarina editou desde 1989 um total de 363 MPs, o que significa uma média de 14,53 MPs por ano. Por fim, em Tocantins foram editadas – desde 1989 – 1.285 MPs uma média de 41,45 MPs ao ano.

Em resumo, embora tais dados ainda necessitem de revisão,

pode-se constatar que o estado de Tocantins foi o que mais teve medidas provisórias editadas pelo governador, o dobro que o estado do Maranhão, ao passo que o estado com menos MPs editadas por ano foi o de Santa Catarina (média de 14,53 MPs por ano).

Conclusões

A presente pesquisa, ainda em curso, busca identificar semelhanças e diferenças entre as medidas provisórias federais e estaduais, de um lado – comparação vertical – e as medidas provisórias estaduais entre si, de outro lado – comparação universal, por uma metodologia comparativa.

A análise realizada até o momento foi preponderantemente quantitativa, evidenciando ser pequeno o número de estados que adotam medidas provisórias em suas constituições, e evidenciando existirem significativas disparidades quantitativas no que se refere à frequência da utilização do instituto pelos chefes dos executivos estaduais.

A pesquisa será complementada com uma análise qualitativa, especialmente buscando-se identificar as matérias mais frequentes que foram objeto das medidas provisórias editadas por diferentes entes federativos desde sua instituição até o ano de 2020.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Constituições Estaduais**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estrutura-adm/mesa/segundavice/interacao-legislativa/constituicoes-estaduais> Acesso em: 30 mai. 2022.

RICCI, Paolo; TOMIO, Fabrício Ricardo Limas. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 255–277, nov. 2012.

PIRES, Thiago Magalhães. **Curso de Direito Constitucional Estadual e Distrital**: a organização dos Estados e do Distrito Federal no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CAPÍTULO 17

PLEBISCITO E REFERENDO ESTADUAL NO BRASIL

SANT'ANA, Beatriz do Amaral;
SGARBOSSA, Luís Fernando

RESUMO: O presente resumo sintetiza os principais resultados de pesquisa realizada no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Subconstitucionalismo – SubConst – da UFMS CPTL e do Programa de Iniciação Científica Voluntária – PIVIC da UFMS. A pesquisa realizada e já concluída teve por objeto o instituto das consultas populares – plebiscito e o referendo (CF/88, art. 14, I e II) – em nível subnacional. A partir da comparação das vinte e seis constituições subnacionais brasileiras e a Lei Orgânica do Distrito Federal quanto ao objeto em questão, foi possível identificar as semelhanças e diferenças existentes na matéria entre os diversos entes federativos subnacionais entre si – comparação horizontal – e para com os institutos equivalentes em nível federal – comparação vertical – bem como realizar um mapeamento de abrangência nacional. O exame comparativo permitiu constatar uma variedade de aspectos, tais como: a) a existência de requisitos de validade; b) previsões de iniciativa popular para convocação das consultas; c) a previsão de consultas populares em matéria ambiental; d) o condicionamento de certas questões, como desestatização, à realização de consultas populares subnacionais, entre outros. Em virtude de os entes federados regularem a matéria não apenas em suas constituições, mas também em sua legislação ordinária, tam-

bém leis estaduais sobre consultas populares foram examinadas, constatando-se que onze entes federativos possuem legislação infraconstitucional reguladora do plebiscito e do referendo, por vezes inspiradas na norma federal equivalente – Lei n. 9.709/98. Diante da riqueza de dados obtidos, foi necessário delimitar o escopo do presente resumos aos aspectos reputados mais relevantes.

Palavras-chave: direito constitucional subnacional; consultas populares; plebiscito; referendo.

Introdução

O objeto da pesquisa realizada foram os institutos das consultas populares – plebiscito e referendo – no âmbito dos estados e do Distrito Federal no Brasil, de maneira comparativa, com vistas a obter um panorama geral capaz de evidenciar semelhanças e diferenças entre os entes federativos subnacionais entre si e para com a União. O plebiscito, referendo e iniciativa popular são sabidamente institutos clássicos de democracia semidireta, introduzidas na ordem constitucional federal pela carta de 1988 – art. 14, I e II e, também, nos §§ 3º e 4º do art. 18 – plebiscito obrigatório para alteração territorial (BRASIL, 1988). Os institutos em questão, juntamente com a iniciativa popular, foram regulamentados, em nível federal, pela Lei n. 9.709/98, que definiu o plebiscito e referendo como “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa” (BRASIL, 1988, art. 2º), sendo a diferença entre os institutos para fins da referida lei é o caráter prévio – plebiscito – ou posterior – referendo – da consulta relativamente ao ato que constitui seu objeto. A ausência de um estudo científico sobre o instituto das consultas populares em nível subnacional no Brasil – notadamente estadual e distrital – justifica

a presente pesquisa, que supriu lacuna relevante no corpo do conhecimento no campo do Direito Constitucional.

Metodologia

A pesquisa cujos resultados ora são resumidos classifica-se, quanto à sua natureza, como básica, quanto à abordagem, como quantitativa e qualitativa, quanto aos objetivos, como exploratória e descritiva, e, no que diz respeito aos procedimentos, como de levantamento documental e bibliográfico, tendo tido por objeto principalmente documentos subnacionais – constituições e leis estaduais e distritais – e bibliografia pertinente.

Caracterizando-se como uma pesquisa de Direito Constitucional Comparado Interno – exame comparativo de ordens jurídicas parciais internas, estaduais e distrital, integrantes da ordem jurídica global, federal) com foco, por conseguinte, no campo emergente do Direito Constitucional Subnacional, utilizou inicialmente o método estrutural-comparativo, buscando evidenciar os traços gerais das constituições subnacionais examinadas. Posteriormente, para abordar o objeto de pesquisa propriamente dito, a pesquisa valeu-se dos métodos comparativo-descritivo e técnico-comparativo, para realizar uma microcomparação das normas constitucionais e legais subnacionais sobre o objeto da pesquisa.

Resultados e discussão

Os resultados obtidos na presente pesquisa podem ser distintos em dois grupos de dados, a saber: a) o primeiro referente aos dados obtidos a partir da análise das Constituições Estaduais,

cumprindo destacar que a partir da pesquisa dos 27 entes federativos, apenas 6 deles regularam o plebiscito em suas cartas constitucionais, a saber o Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo, ao passo que apenas 4 regularam também o referendo, a saber, Amapá, Maranhão, Pará e São Paulo); b) o segundo referente aos dados obtidos a partir da análise de leis estaduais, as quais foram encontradas em onze entes federativos, quais sejam o Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. De qualquer modo, ambos os grupos de normas foram analisados segundo os mesmos critérios e variáveis, excetuadas eventuais singularidades, que foram objeto do devido registro quando relevantes.

Inicialmente, quanto à iniciativa para deflagrar a consulta popular, constataram-se em regra a previsão de caber a mesma ao próprio legislativo ou, eventualmente, ao chefe do executivo estadual. Dado de particular relevo foi a previsão, por um total de seis constituições estaduais, da possibilidade de convocação de consulta popular por iniciativa de parcela do eleitorado – iniciativa popular de plebiscito (AP, MA, MT, PA, RJ e SP) e iniciativa popular de referendo (AP, MA, PA, SP). Essa foi uma das constatações mais notáveis da pesquisa, uma vez que inexistia tal possibilidade em nível federal.

A deflagração da consulta por parte do governador do estado foi prevista expressamente em duas constituições estaduais, a saber, as do Amapá e do Pará, para ambos os institutos. A previsão de proposta por membros do próprio legislativo é constituída por uma fração variável dos parlamentares, que vai de $1/3$ a $1/5$. A prevalência da fração de $1/3$ nas cartas constitucionais estaduais (das cinco cartas, três preveem $1/3$ dos membros da Assembleia

Legislativa, sendo AP, MA e MT) constitui provavelmente uma influência do direito federal, uma vez que a Lei n. 9.709/98 estabelece tal fração em seu art. 3º (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2020).

Outro aspecto relevante e distintivo do tratamento jurídico conferido aos institutos em nível estadual e federal consiste na adoção, excepcional, de critérios para definir plebiscito e referendo diferentes daqueles adotados pela Lei n. 9.709/98 art. 2º, §§ 1º e 2º, além de hipóteses de aplicação distintas (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2020).

Diversos estados – seis quanto ao plebiscito e quatro quanto ao referendo – adotam critérios distintos do federal para definir o âmbito de aplicação de ambos os tipos de consultas ou a distinção entre eles – provavelmente por serem as constituições estaduais anteriores à lei federal. As Constituições dos estados de Amapá e do Pará, por exemplo, definem plebiscito como sendo a manifestação do eleitorado sobre fato, medida, decisão política, programa ou obra pública e referendo como a manifestação sobre emenda à Constituição, sobre lei e sobre projetos de emenda à Constituição e de lei, divergindo assim do critério cronológico federal.³

Alguns estados condicionaram medidas relativas à Administração Pública indireta à realização de plebiscito ou referendo, notadamente no que diz respeito à privatização, desestatização, alienação

³ A Constituição do Estado de Maranhão, por sua vez, estabelece o plebiscito e referendo sendo as consultas para aprovação ou rejeição dos atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo, bem como teor da matéria legislativa. As constituições dos Estados de Mato Grosso e Rio de Janeiro estabelecem que plebiscito será a consulta à população estadual acerca de questão relevante para os destinos do estado. E a Constituição do Estado de São Paulo estabelece que pelo plebiscito a consulta realizada será para decidir as questões relevantes aos destinos do estado, ao passo que, pelo referendo, a consulta realizada é sobre lei.

ou transferência de controle acionário de entes da administração pública indireta, especialmente empresas públicas e sociedades de economia mista.⁴

Algumas constituições buscaram tutelar o meio ambiente equilibrado ao condicionar a consultas populares a realização de grandes obras com potencial de significativos impactos ambientais (Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso e Paraná).

No caso do plebiscito territorial estatuído pelo art. 18, § 4º, da CF/88, um resultado interessante da pesquisa consiste no fato de que as constituições de nove Estados (AP, AM, ES, MA, MT, PR, PE, RN e SP) incluem um peculiar requisito constitucional especial de validade aplicável nesses casos em que a modificação territorial submetida a consulta popular plebiscitária preserve a continuidade

⁴ A Constituição gaúcha previra que alienação ou transferência do controle acionário e também da extinção, fusão, incorporação ou cisão do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A., da Companhia Rio-grandense de Saneamento e da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PRO-CERGS), todas sociedades de economia mista, seriam condicionadas a aprovação popular por meio de plebiscito. A Constituição mineira, por sua vez, estabeleceu igualmente consulta popular obrigatória em caso de propostas relativas à desestatização de empresa de propriedade do estado responsável pelo serviço de distribuição de gás canalizado, energia elétrica (geração, transmissão e distribuição) ou de saneamento básico. De maneira similar, a Constituição catarinense estabeleceu a necessidade de realização de referendo, após autorização legislativa, em caso de alienação ou transferência das ações da Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. – Celesc e de sua subsidiária, responsáveis pela distribuição, bem como no que se refere à Companhia Catarinense de Águas e Saneamento S.A. – Cesan, quando a alienação de capital social for superior a 49% das ações ordinárias, implicando em troca do controle acionário da companhia, sempre após autorização legislativa. O Distrito Federal, por fim, estabeleceu a necessidade de realização de consulta popular em caso propostas de privatização de empresa pública ou de sociedade de economia mista, norma esta decorrente da Emenda à Lei Orgânica do DF nº 92/2015, que incluiu o inciso I do §7º do art. 19 da LODF. Deve-se observar, no entanto, que a disposição foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios em sede da ADI nº 2015 00 2 030649-3, proposta pelo Governador do Distrito Federal, com fundamento em alegada inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa.

e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, condicionando assim a validade da alteração territorial a este requisito especial, sem paralelo federal.

Conclusões

A partir da breve apresentação de uma pequena parte dos dados obtidos pela pesquisa no presente trabalho é possível extrair algumas conclusões acerca do regime jurídico subnacional das consultas populares no Brasil, em nível estadual.

Com a análise das constituições estaduais examinadas foi possível constatar que seis constituições estaduais tratam do plebiscito e entre essas seis, quatro também tratam do referendo, e que vigoram onze leis estaduais reguladoras das consultas populares, sendo que cinco estados adotaram critérios distintos dos da Lei n. 9.709/98 para distinguir plebiscitos de referendos (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2020).

No que diz respeito à proposta de realização da consulta popular ganha destaque a existência de previsão de proposta de plebiscito ou referendo por iniciativa popular, algo sem paralelo em nível federal.

Constataram-se diversas outras inovações do constituinte subnacional, tais como o condicionamento de processos de privatização, desestatização e análogos de empresas públicas ou sociedades de economia mista, especialmente atuantes em serviços essenciais, a aprovação em consulta feita à população, embora tais inovações tenham sido declaradas inconstitucionais, por mais de uma vez, pelo judiciário. O mesmo pode ser dito das cartas que inovam ao tentar utilizar o instituto das consultas populares em um mecanismo de proteção do meio-ambiente, como visto, o que ocorre em cinco unidades da federação.

Não foi possível, no âmbito da presente pesquisa, levantar dados relativos ao número de consultas populares efetivamente propostas e realizadas em cada uma das unidades da federação, e tampouco os resultados destas consultas, o que pode vir a ser desenvolvido em futuras investigações.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação**: o princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier; 2009.

BEÇAK, Rubens. Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 50, n. 199, p. 7–23, jul./set. 2013.

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

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Constituições Estaduais**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estrutura-adm/ Mesa/segundavice/interacao-legislativa/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 30 maio 2022.

SGARBOSSA, Luís Fernando, IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo**: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

SGARBOSSA, Luís Fernando; BITTENCOURT, Laura Cabrelli. Iniciativa popular estadual no Brasil: panorama comparativo dos 26 Estados e do Distrito Federal. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 45–70, jan./jul. 2020.

CAPÍTULO 18

DIREITO DO CONSUMIDOR E O PODER LEGISLATIVO NO PLANO SUBNACIONAL: UM ESTUDO ACERCA DA ATUAÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 COM ÊNFASE NA REGIÃO NORDESTE

GOMES, Karenn Teti Cavalcanti;
CAVALCANTI, Marco Pollo Baia

RESUMO: A presente pesquisa tem o intuito de inspecionar como o poder legislativo dos Estados-membros brasileiros têm procedido no tocante aos direitos do consumidor, durante a situação atípica que é presenciada mundialmente devido à disseminação do vírus Sars-Cov-2, com ênfase nos estados nordestinos. A hipótese que rege a pesquisa em tela gira em torno de se a Constituição Federal de 1988, ao instituir a competência concorrente para legislar acerca dos direitos do consumidor, fez com que os Estados-membros efetivassem mudanças positivas ao grupo tutelado por tais dispositivos, ampliando a aplicabilidade da proteção concreta aos seus direitos fundamentais, no recorte temporal explicitado, concretizando, assim, o direito fundamental a proteção consumerista. A partir do sobredito, evidencia-se que o objetivo geral do estudo é investigar o exercício da competência legislativa estadual no que tange a proteção dos direitos do consumidor, desde o início do isolamento social ocasionado pela pandemia do COVID-19. Para que tal propósito fosse concretizado, foi fundamental identificar a quantidade de legislação subnacional

produzida acerca da ampliação da tutela dos direitos do consumidor. Após definir o conceito de ampliação da tutela por meio da criação de legislação no plano subnacional, aplicando os parâmetros do federalismo cooperativo e da salvaguarda dos direitos fundamentais, a metodologia utilizada para o andamento do estudo em comento foi por meio da consulta ao sítio eletrônico “leisestaduais.com.br”, responsável por encontrar legislação ordinária e complementar, com a expressão de busca “consumidor”, com a delimitação aos 9 estados situados na Região Nordeste, e o espaço de tempo definido desde o início do isolamento social, datado de 18/03/2020, até o presente. Como conclusão, foram comparadas as legislações dos Estados-membros definidos, constatando que há atuação legislativa que, quantitativa ou qualitativamente, possibilita a demonstração da parte fundamental que as assembleias legislativas estaduais possuem para que haja a efetiva proteção aos direitos do grupo tutelado. Forçoso é constatar a extrema importância que as atribuições legislativas no plano subnacional possuem, podendo aumentar significativamente a tutela ofertada a grupos hipossuficientes nos Estados-membros da federação brasileira. Resta clara a imprescindibilidade que o tema seja abrangentemente estudado, tendo em vista a sumarássima diferença que a legislação estadual pode trazer a classes tuteladas pelos direitos fundamentais.

Palavras-chave: consumidor; direitos fundamentais; competências legislativas; subnacional.

Introdução

Cuida-se de analisar a necessidade de explorar bem as temáticas que envolvem a vida cotidiana dos brasileiros e, inegavelmente, todos podem ser considerados consumidores. Diante das relações de

consumo serem costumeiras na vivência geral, fez-se imprescindível buscar se a vida dos consumidores foi afetada durante a pandemia mundial em decorrência do COVID-19, por meio da criação de legislação estadual.

Ademais, há a latente necessidade de expor cada vez mais a importância da competência concorrente para que os Estados-membros possam legislar, atribuída pela Constituição Federal de 1988. Com isso, resta evidente que o objeto de estudo da presente pesquisa é investigar se, ao atribuir a sobredita competência aos estados da federação, a Constituição Federal fez com que fossem efetivadas mudanças positivas e concretas aos direitos sob os quais os consumidores são tutelados. Dentro da temática do constitucionalismo subnacional e direitos fundamentais e, principalmente, diante da importância de preservar e estar sempre vigilante acerca das mudanças nos direitos fundamentais, a pesquisa acerca do direito do consumidor em tempos de pandemia fez-se estritamente necessária. O objetivo da presente pesquisa é espalhar os dados auferidos na presente pesquisa, acerca das mudanças efetivadas nos direitos do grupo já mencionado, durante o período em que a pandemia vivenciada assola o globo.

Metodologia

No presente estudo, para que o propósito norteador da pesquisa fosse alcançado, foi identificada a quantidade de legislação subnacional produzida acerca da ampliação da tutela dos direitos do consumidor nos estados da Região Nordeste. A concepção do que seria considerado como uma majoração do amparo provido ao grupo foco da pesquisa foi definida a partir da divisão de dois grupos principais: proteção aos direitos do consumidor, facilitadores ao consumidor dentro da relação de consumo.

A metodologia utilizada para o andamento da pesquisa em tela foi recorrendo à consulta ao sítio eletrônico “leisestaduais.com.br”, responsável por encontrar decretos, legislação ordinária e complementar, com a expressão de busca “consumidor”, com a delimitação aos 9 estados situados na Região Nordeste, e o espaço de tempo definido desde o início do isolamento social, datado de 18/03/2020, até o dia 22 de junho de 2021. A partir do sobredito, foram comparadas as legislações dos Estados-membros definidos, para que fosse formada uma conclusão que constatasse se há, ou não, atuação legislativa que, quantitativa ou qualitativamente, possibilita a demonstração da parte fundamental que as assembleias legislativas estaduais possuem para que haja a efetiva proteção aos direitos do grupo tutelado.

Resultados e discussão

Previamente a demonstrações dos resultados auferidos a partir da pesquisa, é imprescindível explicitar a importância da competência concorrente para legislar sobre determinadas matérias para o arcabouço jurídico contemporâneo. Nesse sentido, oportuna é a contribuição de Paulo Gustavo Gonet Branco ao ensinar que o poder constituinte originário, ao adotar a opção federalista, confere aos Estados-membros o poder de auto-organização das unidades federadas (BRANCO, 2018).

Verifica-se, pois, que há uma prevalência da ideia de há uma necessidade de intercomunicação entre a União quanto os Estados-membros, para que adotem, de maneira coordenada, condutas dentro do processo legislativo.

Por conseguinte, em face da adoção do sistema do federalismo de cooperação, entende-se que a nação e os estados devem atuar

como parceiros, com o objetivo de resolver os problemas sociais e econômicos (BARACHO, 1980).

Em atenção ao sobredito, é cabível a conceituação da real competência dos Estados-membros dentro do sistema do federalismo cooperativo: suplementar, que pode dividir-se tanto em suprir quanto complementar o que for publicado pela União.

De acordo com Marcelo Labanca, a legislação suplementar dos Estados-membros não pode ser equivalente a uma norma geral, devendo o ente federativo adequar a sua legislação dentro dos moldes já propostos pelas normas gerais publicadas pela União (LABANCA, prelo).

Por todo o exposto, fez-se extremamente significativa a necessidade de expor os resultados auferidos através da pesquisa sobre a atuação dos Estados-membros durante a pandemia do COVID-19 com ênfase na Região Nordeste.

A partir dos moldes estabelecidos previamente, no tópico que expõe a Metodologia utilizada no presente estudo, foram obtidos os seguintes resultados: no estado de Alagoas, foram publicados 19 atos, dentre decretos, leis ordinárias e complementares; no estado da Bahia, foram publicados 11 atos, dentre os sobreditos; no estado do Ceará, foram publicados 29 atos; no estado do Maranhão, foram publicados 21 atos; no estado da Paraíba, foram publicados 38 atos; no estado de Pernambuco, foram publicados 127 atos; no estado do Piauí, foi publicada apenas uma lei ordinária; no estado do Rio Grande do Norte, foram publicados 29 atos; no estado de Sergipe, foram publicados 13 atos. É oportuno consignar que, na região do Nordeste, foram publicados 288 atos referentes ao Direito do Consumidor durante o período de isolamento social.

Dentre tais atos, foi feita uma classificação para que fosse possível descobrir se houve, ou não, algum avanço nas proteções concedidas ao grupo tutelado pelos direitos supracitados. Foram formados dois grandes grupos: normas que majoraram a proteção ao consumidor e as que promoveram algum tipo de facilitador à classe objeto do estudo.

Nesse toar, convém pôr em relevo que foram encontrados 23 atos no primeiro grupo e, no segundo grupo, constam 15 atos.

Ademais, saliente-se que, não obstante terem suma importância para economia e para a população como um todo, os decretos que suspendessem as atividades presenciais dos estabelecimentos comerciais foram desconsiderados na divisão dos grupos supracitados, tendo em vista que a benesse trazida pelos mesmos é evidente e amplamente disseminada: a diminuição dos danos causados pela transmissão em massa do vírus.

É premente esclarecer que dentro dos dois grandes grupos, houve uma subdivisão em cada um deles. No primeiro grupo, houve diversas publicações que trouxeram avanços inegáveis para a proteção do consumidor propriamente dita, e para as obrigações de informar determinados dados aos consumidores.

Já no grupo das normas que promovem algum tipo de facilitador ao consumidor, há as normas que são literalmente facilitadoras, e aquelas que promovem inclusão social.

Tecendo comentários sobre a matéria, após a conclusão da pesquisa, antevê-se a cristalina relevância que a competência concorrente para legislar acerca do direito do consumidor traz grandes avanços e reforços à proteção deste grupo hipossuficiente.

Conclusões

Como leva o entendimento de todo o abarcado na presente pesquisa, conclui-se que o instituto que confere aos Estados-membros a competência para legislar cooperativamente com a União tem apenas a acrescentar na vida da população.

Diante dos resultados auferidos, é imprescindível a ampla disseminação do efeito que a legislação publicada pelos Estados-membros pode surtir na vida cotidiana.

Como nada poderia ser mais cotidiano do que o Direito do Consumidor na vida da população, tornar este o grupo foco do estudo foi de grande importância, já que os direitos ampliados no período analisado pela presente pesquisa mudam completamente a perspectiva do grupo social hipossuficiente em hipótese.

Desde legislação acerca da vedação às operadoras a opção de cancelar planos de telefonia e internet nos primeiros meses do isolamento social, até a regulamentação de estabelecimentos em que lactantes poderiam amamentar em público, a legislação publicada pela região do Nordeste trouxe diversas temáticas importantes e necessárias.

Não há desfecho diverso para o presente estudo que o da grande necessidade de incentivar e estar sempre a par das mudanças efetuadas pelo poder legislativo estadual.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa. **Manual de Direito Constitucional Estadual**. No prelo.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Novos Rumos do Federalismo**. p. 113, 1980.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. p. 1576, 2018.

CAPÍTULO 19

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL: A LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO E AS MEDIDAS RESTRITIVAS DECORRENTES DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS NA CIDADE DO RECIFE.

SILVA, João Victor Vicente da;
ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de

RESUMO: A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi responsável por conferir autonomia aos municípios, na medida em que estes desfrutam de capacidade de auto-organização e autogoverno, sendo-lhes conferida, também, a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, I, CF/88. O referido diploma normativo traz à baila, portanto, as competências conferidas ao ente federativo que dizem respeito à capacidade de estabelecer normas jurídicas com fins de legislar sobre assuntos de seu particular interesse. Muitos temas podem entrar nesse conceito. Destaca-se, nesta pesquisa, o tratamento dado pela Súmula Vinculante 38, do STF, ao estabelecer que “é competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial” (BRASIL, 2002). Logo, à luz dos argumentos supramencionados, os municípios possuem titularidade ao fixar horário de abertura e fechamento do comércio. Com isso entende-se que os municípios se utilizam de seu poder para legislar sobre assuntos particulares quando fixam os horários de funcionamen-

to de estabelecimentos comerciais. Todavia, ao longo do período pandêmico, o STF firmou o entendimento, a partir da apreciação da ADI 6.341, de que, em matéria de saúde e medidas sanitárias que visem desacelerar a disseminação da COVID-19, há uma competência comum entre os entes federados para adotar medidas restritivas, bem como o estabelecimento de horário de funcionamento do comércio. Assim, observa-se que os estados passaram a gozar de maior protagonismo ao estabelecer as medidas que restringiram os horários de funcionamento do comércio, limitando, por conseguinte, a liberdade de locomoção dos indivíduos. Prova disso é que, os municípios de Sete Lagoas (MG) e Cabedela (PB) ajuizaram, respectivamente, os pedidos de Suspensão de Tutela Provisória 442 e 449, a fim de sustar as medidas impostas pelos governos estaduais. Todavia, não obtiveram êxito. A Corte entendeu que, tratando-se da garantia fundamental do acesso à saúde, tendo como pano de fundo a realidade pandêmica, os municípios não poderiam legislar em sentido contrário aos governos estaduais. Ainda, cumpre destacar que a presente pesquisa se encontra em sua fase inicial. Todavia, ao se analisar preliminarmente as medidas restritivas adotadas no estado de Pernambuco, vê-se, com clareza, que o governo estadual foi responsável por encabeçar as medidas restritivas adotadas em solo pernambucano. Assim, baseado nos argumentos supramencionados, conclui-se que os estados foram responsáveis pelo estabelecimento do horário de funcionamento do comércio, sendo, portanto, os municípios impedidos de legislar sobre assuntos de interesse local, especialmente em relação ao horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais.

Palavras-chaves: restrição à locomoção; constituição estadual; legislação municipal.

Introdução

O presente projeto de pesquisa se propõe a investigar se a competência para legislar sobre interesse local legitima o município a decidir sobre a restrição de liberdade de locomoção em período de pandemia, na cidade do Recife. Como hipótese de pesquisa, temos que, se o Artigo 30, I, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), estabelece que os Municípios possuem competência para legislar sobre assunto de interesse local, logo cabe ao Município definir os horários de funcionamento do comércio e conseqüente restrição ao direito de locomoção. O presente plano de trabalho é plenamente justificável em virtude da necessidade de aprofundar a pesquisa sobre a temática, além de ser de suma relevância, haja vista que em razão da atual conjuntura social, é necessário investigar se as medidas de enfrentamento a pandemia do novo Covid-19 adotadas na cidade do Recife, que restringiram a liberdade de locomoção, foram compatíveis, ou não, com as medidas adotadas pelo governo do estado de Pernambuco, valendo-se, para isso, da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Destarte, tem-se como problema de pesquisa: O STF, ao permitir a legislação estadual sobre restrições de abertura para contenção da pandemia, enfrentou (desrespeitou) a Súmula Vinculante 38?

Para isso, busca-se, como objetivo geral, identificar se a competência para legislar sobre interesse local legitima o município a decidir sobre a restrição de liberdade de locomoção em período de pandemia. Como objetivos específicos, por sua vez, verifica-se que será necessário: fazer uma revisão de literatura sobre competência do município para legislar sobre interesse local, mapear quais foram as medidas adotadas pelo município da cidade do Recife que restringiram o direito à locomoção, analisar o entendimento do STF a respeito do critério para demarcação de Competência Legislativa Municipal baseado em Interesse Local e identificar se houve colisão

de normas municipais com estaduais durante o período pandêmico, especificamente em relação ao tema do Direito de locomoção.

Metodologia

Ressalte-se que o presente resumo traz consigo a imperiosa necessidade de analisar a temática a partir dos prismas qualitativo e quantitativo, uma vez que necessariamente far-se-á a quantificação de medidas restritivas adotadas em relação ao título ora em tela e, posteriormente, tais medidas serão submetidas à análise, para que haja um melhor esclarecimento ao leitor.

Assim, será feito um mapeamento qualitativo no sentido de que se realizará um levantamento bibliográfico sobre a repartição de competências dos Estados-membros após a Constituição Federal de 1988, no intuito de verificar o alcance da competência do Município para legislar sobre interesse local, especificamente em matéria de Direito de Locomoção, bem como será utilizado o site do Supremo Tribunal Federal para verificar o entendimento do STF no que diz respeito ao critério de demarcação de competência legislativa municipal baseado em interesse local.

Posteriormente, será feito um mapeamento quantitativo, utilizando-se, para isso, a Lei de Acesso à Informação para solicitar, da Prefeitura da Cidade do Recife, todas as medidas adotadas pelo município que restringiram a liberdade de ir e vir ao longo do período pandêmico, como também será utilizado o site da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco para fazer o mapeamento de quais foram as medidas restritivas adotadas pelo Governo do Estado de Pernambuco a fim de identificar se a Súmula Vinculante 38, do STF (BRASIL, 2022), foi considerada, ao longo do período da pandemia,

especificamente em relação ao Direito de ir e vir e estabelecimento do horário de funcionamento do comércio.

Resultados e discussão

Ressalte-se que esta pesquisa se encontra em curso. Há de se falar que a pesquisa surgiu da necessidade de se investigar a validade da Súmula Vinculante 38, haja vista as medidas restritivas adotadas no Brasil.

Como hipótese de pesquisa, temos que, se o artigo 30, I, da CF/88 (BRASIL, 1988), estabelece que os municípios possuem competência para legislar sobre assunto de interesse local, logo cabe ao município definir os horários de funcionamento do comércio e conseqüente restrição ao direito de locomoção, conforme o que estabelece a Súmula Vinculante 38. Todavia, a forma como as medidas restritivas foram adotadas estão diametralmente em oposição à referida hipótese, tendo-se de anotar que essas foram legitimadas pelo Órgão de Cúpula do Poder Judiciário, sob a justificativa de que há necessidade de cooperação nacional para o enfrentamento da pandemia, em que tais restrições deveriam ser orquestradas a partir de um núcleo regional, não a partir de um local.

Conclusões

Portanto, baseado nos argumentos supracitados, conclui-se, até o momento, que o STF, ao permitir a legislação estadual sobre restrições de abertura para contenção da pandemia, não considerou a Súmula Vinculante 38, portanto, não utilizou o critério de demarcação de competência municipal, baseado em interesse local.

Assim, resta reiterar que o Governo do Estado de Pernambuco gozou de titularidade ao disciplinar as medidas restritivas adotadas em período de pandemia e que não se olvide, em qualquer momento, protagonismo por parte do governo do município de Recife, não fazendo uso de seu poder para legislar sobre assuntos de seu particular interesse. Isso se deu, pois, a grave crise sanitária que vivenciamos foi responsável trazer à tona a imperiosa necessidade de que a coordenação, a fim de impedir o agravamento da pandemia, ocorresse de forma nacional e regional, sobretudo em países com dimensões continentais (como é o caso do Brasil), motivo pelo qual a referida coordenação não ocorreu por vias locais.

Em verdade, vê-se, com clareza, uma alteração jurisprudencial significativa, capaz de delimitar o alcance da legislatura sobre assuntos de interesse local, por parte dos municípios, conforme reza o art. 30, I, da CF/88 (BRASIL, 1988). Todavia, julgo necessário apontar que o aludido dispositivo legal se encontra em perfeita eficácia, produzindo, portanto, resultados no mundo fático, prova disso é que o RE 610.221 (BRASIL, 2010) aduz que os municípios, no uso de suas atribuições conferidas pelo Art. 30, I, da CF/88 (BRASIL, 1988), devem definir o tempo máximo de espera em instituições bancárias.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Constituições Estaduais**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estrutura-adm/mesa/segundavice/interacao-legislativa/constituicoes-estaduais> Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Súmulas vinculantes**. Sumula n. 38. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante> Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Especial (RE) 610221 SC – SANTA CATARINA**, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 29/04/2010, Data de Publicação: DJe-154 20-08-2010.

MENDES; Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. ALEPE, 2021. **Legislação COVID-19**. Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br>. Acesso em: 5 set. 2021.

CAPÍTULO 20

DIREITO À INCLUSÃO CULTURAL NO PLANO SUBNACIONAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS DE INCENTIVO À PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA ENTRE 2016 E 2020

VALOIS, Juliana do Rêgo Barros;
ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de

RESUMO: O presente trabalho tem o intuito de investigar quais são as respostas legislativas dos Estados-membros brasileiros para promover a inclusão cultural por meio do incentivo à produção cinematográfica. Como hipótese de pesquisa, temos que, se a Constituição Federal de 1988, ao aplicar a teoria do federalismo cooperativo na repartição de competências, estabeleceu que os Estados-membros possuem competência concorrente para legislar acerca da inclusão cultural, logo, a promoção e incentivo à produção cinematográfica concretiza a aplicação dos dispositivos desta Carta Magna, além de concretizar o direito fundamental à inclusão cultural. Desse modo, tem-se, como objetivo geral, a avaliação do exercício da competência legislativa estadual para incentivo à produção cinematográfica brasileira entre os anos de 2016 a 2020. Como objetivo específico será necessário identificar, caso haja, a quantidade de legislação subnacional produzida acerca de temas relacionados ao cinema brasileiro, bem como a qualidade dessa legislação, categorizando quais delas se referem ao direito à inclusão cultural e, especificamente, à produ-

ção cinematográfica. Além disso, buscar-se-á comparar, de forma qualitativa e quantitativa, a legislação identificada em cada Estado-membro para verificar se há ou não um padrão de produção no ordenamento legislativo subnacional relativo ao tema. Após definir o conceito de incentivo, aplicando os parâmetros do federalismo cooperativo e da salvaguarda dos direitos fundamentais, a metodologia para execução desta pesquisa se dará por meio da consulta ao sítio eletrônico “<https://leisestaduais.com.br>” e pesquisa de leis ordinárias e complementares nos 27 estados com a expressão de busca “cinema”, definindo o lapso temporal, de forma discricionária, de 01/01/2016 até 31/12/2020, para garantir os critérios de atualidade da pesquisa. Após o mapeamento da legislação, elaborar-se-á uma classificação dos direitos fundamentais nela envolvidos. Por fim, será efetuada uma comparação, mediante aplicação de jurimetria e elaboração de gráficos, entre as legislações de cada Estado-membro, avaliando se houve atuação legislativa em quantidade e qualidade expressivas, possibilitando a demonstração do incentivo, por parte das assembleias legislativas, à promoção do direito à inclusão cultural no que se refere à produção cinematográfica. Cumpre salientar que a discussão acerca dos direitos fundamentais no plano estadual é de suma relevância, uma vez que processos de descentralização de natureza não apenas política ou fiscal, mas também de previsão de direitos em ordens jurídicas estaduais devem ser objeto de pesquisa para que a comunidade jurídica tenha a sua disposição um conjunto de medidas jurídicas capazes de proporcionar às pessoas um maior exercício de direitos. Não pesquisar os direitos no plano estadual é, definitivamente, negligenciar um estudo multinível tanto de fontes de produção normativa quanto de órgãos de tutela desses mesmos direitos. Dessa maneira, na execução desta pesquisa, foi verificado, em análise parcial, que o estado que produziu a maior quantidade de leis acerca do tema foi o Rio de Janeiro com 21 leis.

Palavras-chave: federalismo; produção cinematográfica; legislação estadual.

Introdução

O presente trabalho tem o intuito de investigar se os Estados-membros brasileiros têm dado respostas legislativas no que diz respeito à promoção da inclusão cultural por meio do incentivo à produção cinematográfica. Partindo do pressuposto que a versão vigente do federalismo brasileiro é cooperativa, com competências inclusive compartilhadas, previstas no artigo 24 da Constituição Federal, insta pontuar que todos os entes federados devem atuar na previsão e tutela de direitos (ARAÚJO, 2020). Ademais, as políticas culturais, caso existam e sejam estabelecidas pelas assembleias legislativas, se relacionam com a cidadania cultural e com o direito do cidadão de forma geral, e não apenas com os artistas de modo isolado (CUNHA FILHO, 2010).

Isto posto, cumpre salientar que a discussão acerca dos direitos fundamentais é de suma relevância, uma vez que não pesquisar e preencher as lacunas existentes acerca dos direitos no plano estadual é, definitivamente, negligenciar a potencialidade que os estados possuem em defender e proteger esses direitos, além de privar o acesso, por parte da comunidade acadêmica, a um estudo multinível tanto de fontes de produção normativa, quanto de órgãos de tutela desses mesmos direitos.

Destarte, tem-se, como objetivo geral, a investigação do exercício da competência legislativa estadual para incentivo à produção cinematográfica brasileira entre os anos de 2016 e 2020. Como objetivos específicos, será necessário identificar, caso haja, a quantidade de legislação subnacional produzida acerca de temas relacionados ao

cinema brasileiro, bem como a qualidade dessa legislação, categorizando quais delas se referem ao direito à inclusão cultural e, especificamente, à produção cinematográfica. Além disso, buscar-se-á comparar, de forma qualitativa e quantitativa, a legislação identificada em cada Estado-membro para verificar se há ou não um padrão de produção no ordenamento legislativo subnacional relativo ao tema.

Metodologia

A metodologia utilizada para essa pesquisa se dará por meio da utilização do método empírico, com mapeamento quantitativo e qualitativo da legislação estadual. De início, será realizada uma revisão de literatura com a finalidade de definir o conceito de “incentivo” de acordo com os ditames estabelecidos pelo federalismo cooperativo e pela salvaguarda dos direitos fundamentais.

Em seguida, o mapeamento quantitativo será realizado por intermédio da consulta ao sítio eletrônico "<https://leisestaduais.com.br>" e pesquisa das leis ordinárias e complementares nos 27 Estados-membros com a expressão de busca "cinema". O lapso temporal, de 01/01/2016 até 31/12/2020, será definido de forma discricionária com a finalidade de garantir os critérios de atualidade da pesquisa.

Após o mapeamento quantitativo da legislação, realizar-se-á um mapeamento qualitativo com a elaboração de planilhas com a legislação encontrada, além da classificação de quais direitos fundamentais nela estão envolvidos e quais se relacionam aos parâmetros de incentivo à inclusão cultural em relação à produção cinematográfica previamente estabelecidos.

Por fim, será efetuada uma comparação, por meio da aplicação de jurimetria e elaboração de gráficos, entre as legislações de cada

Estado-membro mapeado, avaliando se houve atuação legislativa em quantidade e qualidade expressivas para possibilitar a demonstração do incentivo, por parte das assembleias legislativas, à promoção do direito à inclusão cultural no que se refere à produção cinematográfica.

Resultados e discussão

Como hipótese de pesquisa, temos que, se a Constituição Federal de 1988, ao aplicar a teoria do federalismo cooperativo na repartição de competências, estabeleceu que os Estados-Membros possuem competência concorrente para legislar acerca da inclusão cultural, logo, a promoção e incentivo à produção cinematográfica concretiza a aplicação dos dispositivos desta Carta Magna, além de concretizar o direito fundamental à inclusão cultural.

Isto posto, cumpre salientar que a presente pesquisa se encontra em fase inicial de execução, todavia, em uma análise parcial já realizada, verificou-se que o Estado que produziu a maior quantidade de leis acerca do tema foi o Rio de Janeiro, com 21 leis. Não obstante, o mapeamento qualitativo da legislação encontrada, próxima etapa da pesquisa, será imprescindível para demonstrar se a quantidade de legislação estadual verificada de fato foi produzida com o intuito de incentivar a inclusão cultural com relação à produção cinematográfica.

Ademais, a partir desse mapeamento, será importante analisar se essa legislação apresentou inovações quanto à proteção e tutela deste direito, uma vez que o caráter vertical e *top-down* do federalismo brasileiro não implica a impossibilidade de alguma variação e inovação, particularmente no âmbito da formulação e implementação estadual de políticas públicas estipuladas centralmente (COUTO; ASHER-BELLON, 2018).

Conclusões

Cumprer ratificar que a presente pesquisa se encontra em fase inicial de execução, contudo, em uma análise parcial já realizada, verificou-se que o Estado-Membro que produziu a maior quantidade de leis acerca do tema foi o Rio de Janeiro, com 21 leis. Nota-se, portanto, que a engrenagem federativa de descentralização do direito fundamental à cultura encontra-se em curso. Pode-se, assim, afirmar sobre a existência de direitos fundamentais estaduais à cultura, diante dos dados até agora coletados.

Portanto, assim como em outras particularidades de um Estado Federal, é imprescindível que o direito à inclusão cultural seja operado partir da noção da partilha de responsabilidades entre os entes federados não apenas para preservar os parâmetros de “unidade na diversidade” estabelecidos pelo federalismo cooperativo e pela repartição de competências, mas também para preservar a pluralidade cultural e social brasileira, que gera necessidades e soluções independentes em cada ente federado (CUNHA FILHO, 2010), especialmente no que concerne à produção cinematográfica.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Considerações sobre direitos fundamentais estaduais e federalismo**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-23/marcelo-labanca-direitos-fundamentais-estaduais-federalismo>. Acesso em 10 set. 2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 321–324, mar./abr. 2018.

FILHO, Francisco Humberto Cunha. **Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura**: Contribuição ao Debate. Edições UFC, 2010. 155 p.

MARSHFIELD, Jonathan L. *Models of subnational constitutionalism*. **Penn State Law Review**, v. 115, n. 4, 2011.

CAPÍTULO 21

INICIATIVA POPULAR MUNICIPAL NO BRASIL

VERNI, Vitória Tedesco;
SGARBOSSA, Luís Fernando

RESUMO: O presente trabalho procura sintetizar os principais resultados de pesquisa desenvolvida no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Subconstitucionalismo – SubConst – da UFMS CPTL e no Programa Voluntário de Iniciação Científica – PIVIC realizada pela coautora sob orientação do coautor e que teve por objeto a Iniciativa Popular Municipal, instituto da democracia semidireta que permite uma parcela do eleitorado a possibilidade de propor um projeto de lei à apreciação do Poder Legislativo. Além de o nível municipal, a Constituição Federal de 1988 prevê tal instituto em nível federal e estadual, ficando a cargo das Constituições Estaduais e das leis orgânicas municipais a regulamentação em nível subnacional. Pode-se classificar a pesquisa como básica, de levantamento documental e bibliográfico, quantitativa e qualitativa, e comparativa, com a utilização dos métodos técnico-comparativo e comparativo descritivo, especialmente, para realizar a microcomparação proposta evidenciando, por amostragem, semelhanças e diferenças do instituto em questão em nível municipal. Para tanto, realizou-se o exame das vinte e seis constituições estaduais e das leis orgânicas das respectivas capitais, o que viabilizou um panorama comparativo das semelhanças e diferenças do instituto em nível municipal. De tal análise, entre outros, constataram-se os seguintes resultados:

a) que dezenove (19) constituições estaduais preveem o instituto da iniciativa popular em nível municipal, embora se limitem a copiar os dispositivos pertinentes da Constituição Federal (arts. 14, inciso III e/ou 29, inciso XIII); b) que cinco das leis orgânicas examinadas estabelecem percentual de apoiadores diferente da previsão constitucional estabelecida no art. 29, inciso XIII, incidindo potencialmente em inconstitucionalidade; c) que existem previsões locais de iniciativa formulada e não-formulada; d) que as LOM's estabeleceram diversos requisitos legais adicionais àqueles preconizados pelas constituições federal e estaduais; e) a previsão recorrente da possibilidade de defesa do projeto ante o legislativo municipal; f) previsões recorrentes de regime prioritário, diferenciado ou especial para os projetos de iniciativa popular; g) previsão de disposições inovadoras ao preverem utilização de meios tecnológicos ou telemáticos, assim como normas de economicidade para viabilizar o exercício da prerrogativa inerente à cidadania em exame.

Palavras-chave: iniciativa popular municipal; constituição federal; constituições estaduais; Leis Orgânicas Municipais; capitais.

Introdução

O presente trabalho representa uma síntese dos principais resultados de pesquisa desenvolvida no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Subconstitucionalismo – SubConst – da UFMS CPTL e no Programa Voluntário de Iniciação Científica – PIVIC realizada pela coautora sob orientação do coautor e que teve por objeto a Iniciativa Popular Municipal, instituto da democracia semidireta

que permite uma parcela do eleitorado a possibilidade de propor um projeto de lei à apreciação do Poder Legislativo (SGARBOS-SA; IENSUE, 2018).

Caracteriza-se como uma pesquisa no campo do Direito Comparado Interno e do Direito Comparado Subnacional, justificando-se especialmente pela existência de poucos estudos sobre o Direito Constitucional em nível subnacional no país, uma vez que as pesquisas e estudos no Brasil são essencialmente focadas no nível federal.

Os resultados da pesquisa suprem, assim, uma relevante lacuna na área de conhecimento, ao examinar essa importante prerrogativa inerente à cidadania em nível subnacional e, particularmente, municipal. A pesquisa consistiu em exame comparativo da regulação da iniciativa popular municipal no âmbito da Constituição Federal, das vinte e seis (26) constituições estaduais e, posteriormente, das leis orgânicas municipais das respectivas capitais, restando excluído o Distrito Federal cuja divisão em municípios é vedada (art. 32 da Constituição Federal de 1988).

Metodologia

Quanto à metodologia, a pesquisa caracteriza-se como básica quanto à natureza, quantitativa e qualitativa quanto à abordagem, exploratória e descritiva, quanto aos seus objetivos, e de levantamento documental e bibliográfico no que se refere aos procedimentos. Constitui, ainda, uma pesquisa de Direito Comparado Interno, lançando-se mão dos métodos técnico-comparativo e comparativo-descritivo para a análise do objeto de investigação, a fim de realizar a necessária microcomparação proposta.

Levantaram-se em um primeiro momento as normas jurídicas a respeito do instituto da iniciativa popular municipal da Constituição Federal e nas vinte e seis constituições estaduais. Posteriormente, considerando a impossibilidade de analisar as 5570 leis orgânicas municipais vigentes no país, realizou-se uma análise por amostragem, examinando-se a regulação da autolegislação nas leis orgânicas municipais das vinte e seis capitais.

Resultados e discussão

Passa-se a sintetizar resultados mais relevantes da pesquisa. A Constituição Federal estatui aspectos básicos da iniciativa popular ou autolegislação municipal em dois dispositivos, a saber, o art. 14, inciso III que prevê genericamente o instituto da iniciativa popular, e art. 29, inciso XIII, que prevê especificamente a iniciativa popular municipal, estabelecendo os requisitos necessários de subscrição por cinco por cento (5%) do eleitorado municipal e ainda que a proposta tenha por objeto de assuntos específicos de interesse do município, da cidade ou de bairros. Assim, nota-se que a Constituição Federal deixou ampla margem de regulamentação para o legislador municipal, limitando-se a estabelecer o percentual mínimo de eleitores para a propositura do projeto de iniciativa popular.

O exame das vinte e seis constituições estaduais, por sua vez, evidenciou serem escassas as disposições acerca do instituto da autolegislação em nível municipal, além de uma ausência de inovações significativas na matéria pelo constituinte estadual, tendendo as normas existentes sobre o tema nas CEs a constituírem meras reproduções das normas federais mencionadas. As constituições de dezenove (19) estados contemplam dispositivos a respeito da inicia-

tiva popular municipal, enquanto sete são omissos acerca do tema, a saber, Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rondônia e São Paulo.

No âmbito dos primeiros foi possível constatar que quatorze (14) constituições subnacionais contemplam apenas cópias literais do art. 14, inciso III da CF⁵, tendo sido possível encontrar inovações apenas em dois estados, revelando-se maior autonomia. É o caso das constituições dos estados de Mato Grosso e da Paraíba, os quais preveem a iniciativa popular municipal em matéria de política urbana (Art. 307, §3º e Art. 21, §3º, respectivamente). Além disso, a constituição mato-grossense prevê também iniciativa popular de emenda à lei orgânica (art. 181, parágrafo único) e a paraibana antevê a necessidade de simetria entre o processo legislativo municipal e estadual (art. 21, *caput*).

A escassez de disposições constitucionais estaduais tornou necessário o exame das leis orgânicas municipais por amostragem, como já registrado, tendo tal análise se desdobrado em sete variáveis principais: a) previsão de iniciativa popular de emenda à lei orgânica municipal; b) percentual de apoiadores; c) requisitos; d) iniciativa formulada e não formulada; e) direito de defesa pelos proponentes; f) regime prioritário, diferenciado, reforçado ou especial de tramitação; g) disposições inovadoras, tecnológicas e de economicidade.

⁵ Amapá (Art. 5º-A, III), Amazonas (Art. 3º, §2º), Ceará (Art. 5º, IV), Espírito Santo (Art. 4º), Maranhão (Art. 1º, §3º, III), Mato Grosso (Art. 5º, IV), Pará (Art. 6º, III), Paraíba (Art. 1º, §2º), Paraná (Art. 2º, III), Rio de Janeiro (Art. 3º, IV), Rio Grande do Norte (Art. 10, II), Rio Grande do Sul (Art. 2º, III), Roraima (Art. 30, §10) e Santa Catarina (Art. 2º, parágrafo único, III). Ainda, quatorze (14) possuem cópias do art. 29, inciso XIII da CF: Alagoas (Art. 24, parágrafo único), Espírito Santo (Art. 23, VII), Maranhão (Art. 143, VI), Mato Grosso (Art. 143, VI), Pará (Art. 9º), Paraíba (Art. 10, XI e Art. 21, §2º), Paraná (Art. 16º, XIV), Pernambuco (Art. 147), Piauí (Art. 21, XI), Rio de Janeiro (Art. 345, VII), Rio Grande do Norte (Art. 21, XIII), Santa Catarina (Art. 111, XIII), Sergipe (Art. 13, XIV) e Tocantins (Art. 62, §7º).

A iniciativa popular de emenda à lei foi identificada em vinte e três (23) capitais⁶, sendo que todas as vinte e seis (26) LOMs das capitais possuem previsão expressa de iniciativa popular de lei complementar e/ou ordinária⁷.

Nesse aspecto observa-se significativo grau de autonomia por parte do legislador municipal, visto que não há paralelo federal, uma vez que a CF não contempla iniciativa popular de emenda à Constituição (arts. 61, §2º c/c art. 60, I a III), passando-se aqui ao largo da discussão doutrinária acerca da natureza constitucional ou ordinária das leis orgânicas municipais e consignando-se o entendimento doutrinário no sentido da legitimidade de tal inovação presente nas leis orgânicas municipais apesar do relevo conferido ao princípio da simetria pela jurisprudência do STF.

Quanto ao percentual de apoiadores, a CF estabeleceu o requisito mínimo de cinco por cento (5%) do eleitorado municipal, como

⁶ Preveem iniciativa popular de emenda à LOM as leis orgânicas das seguintes capitais: Aracaju (art. 103, III), Belém (art. 9º, caput; art. 73, III), Belo Horizonte (art. 86, III), Boa Vista (art. 43, III), Cuiabá (art. 24, III), Curitiba (art. 52, III), Florianópolis (art. 54, III), Fortaleza (art. 56, III; art. 60, II), Goiânia (art. 87, III), João Pessoa (art. 28, III), Maceió (art. 31, caput), Manaus (art. 57, III), Natal (art. 37, IV), Palmas (art. 36, III), Porto Alegre (art. 73, II; art. 98, II), Porto Velho (art. 62, IV), Recife (art. 25, III), Rio Branco (art. 34, III), Rio de Janeiro (art. 68, III), Salvador (art. 45, III), São Paulo (art. 5º, §1º, II; art. 36, caput; art. 44, I), Teresina (art. 48, III), Vitória (art. 79, III). Não a preveem as LOMs de Campo Grande, Macapá e São Luís.

⁷ Aracaju (art. 105, caput), Belém (art. 9º, caput; art. 72, caput; art. 74, caput), Belo Horizonte (art. 89, caput), Boa Vista (art. 44, caput), Campo Grande (art. 36, caput), Cuiabá (art. 25, caput), Curitiba (art. 52, caput), Florianópolis (art. 55, caput), Fortaleza (art. 60, I), Goiânia (art. 88, caput), João Pessoa (art. 29, caput), Macapá (art. 196, caput), Maceió (art. 32, caput), Manaus (art. 58, caput), Natal (art. 39, caput e §3º), Palmas (art. 37, caput), Porto Alegre (art. 75, caput; art. 98, I), Porto Velho (art. 65, caput), Recife (art. 26, caput), Rio Branco (art. 35, caput), Rio de Janeiro (art. 69, caput), Salvador (art. 46, caput), São Luís (art. 66, caput), São Paulo (art. 5º, §1º, II; art. 44, I), Teresina (art. 53, caput), Vitória (art. 80, III).

visto. Apesar disso, cinco (05) das leis orgânicas examinadas contém disposições diferenciadas da previsão constitucional: a LOM de João Pessoa, que estabelece percentual de cinco décimos por cento (0,5%); as LOMs de Maceió e Manaus adotam um por cento (1%); a LOM de Natal fixa percentual de três por cento (3%); e a LOM do Rio de Janeiro que estabelece três décimos por cento (0,3%). Todos os casos, em tese, vislumbram normas inconstitucionais por divergirem do preceito constitucional expresso, mas não foi possível localizar durante a pesquisa decisões judiciais declarando-as inconstitucionais.

Diante da ampla margem de conformação deixada tanto pelo constituinte federal quanto pelo estadual, numerosos aspectos do instituto em exame foram regulados pelas próprias LOMs. Dez (10) delas estabelecem requisitos de identificação dos subscritores por meio da coleta no número do título de eleitor e da zona eleitoral⁸; cinco (05) preveem a necessidade de certidão expedida pelo órgão eleitoral competente com o número total de eleitores de bairros, da cidade ou do município⁹; a LOM de Maceió prevê a necessidade do nome legível dos signatários, do RG e do CPF (art. 34, parágrafo único); a LOM de Teresina exige o endereço dos subscritores (art. 53, §1º). Tais requisitos parecem ser legítimos, em princípio, desde que não se afigurem como excessivos a ponto de dificultar ou inviabilizar o exercício da prerrogativa inerente à cidadania em estudo.

Quanto à forma, as LOMs examinadas contemplam tanto a modalidade da iniciativa formulada – redigida na forma de projeto de

⁸ LOMs de Belém (art. 74, §4º), Boa Vista (art. 46, parágrafo único), Goiânia (art. 90, §1º), João Pessoa (art. 31, §1º), Maceió (art. 34, parágrafo único), Manaus (art. 60, §1º), Palmas (art. 45, §1º), Recife (art. 30, §1º), Teresina (art. 53, §1º) e Porto Velho (art. 62, inciso IV; art. 65, §3º).

⁹ LOMs de Boa Vista (art. 46, parágrafo único), Goiânia (art. 90, §1º), João Pessoa (art. 31, §1º), Manaus (art. 60, §1º) e Porto Velho (art. 65, §3º).

lei articulado – quanto a não-formulada. Nesse aspecto, constatou-se que apenas sete (07) LOMs estabelecem expressamente iniciativa formulada¹⁰, ao passo que duas (02) preveem expressamente iniciativa não formulada¹¹.

Outra variável relevante revelada pela pesquisa consiste nas previsões que autorizam a defesa do projeto por seus proponentes, tendo sido localizado este tipo de provisão na carta de quinze (15) capitais¹². No mesmo sentido, há algumas constituições estaduais que possuem previsões semelhantes de defesa do projeto por seus autores, no que diz respeito à iniciativa popular estadual, como é o caso da Lei Orgânica do Distrito Federal e das constituições estaduais de São Paulo, Amapá e Espírito Santo (SGARBOSSA. BITTENCOURT, 2020).

Restou evidenciado pela pesquisa, ainda, que treze (13) capitais que estabelecem regime prioritário ou diferenciado de tramitação dos projetos oriundos da autolegislação¹³. Por outro lado, há seis (06) casos em que se determina que o procedimento legislativo da iniciativa popular seja o mesmo dos demais projetos de lei¹⁴. Entre as

¹⁰ LOMs de Cuiabá (Art. 25, caput), Goiânia (Art. 90, §1º), João Pessoa (Art. 31, §1º), Manaus (Art. 60, §1º), Palmas (Art. 45, §1º), Porto Velho (Art. 65, §3º), Recife (Art. 30, §1º).

¹¹ LOMs de Belém (Art. 74, §5º) e Teresina (Art. 53, §2º).

¹² Belém (art. 9º, parágrafo único; art. 66, caput), Belo Horizonte (art. 86, §4º; art. 89, §1º), Curitiba (Art. 51, §4º), Fortaleza (Art. 60, §2º), Goiânia (Art. 9, §3º), João Pessoa (Art. 31, §3º), Manaus (Art. 60, §3º), Porto Alegre (Art. 98, §3º), Recife (Art. 25, §4º), Rio de Janeiro (Art. 80, parágrafo único), Salvador (Art. 48, §6º), São Luís (Art. 67, §2º), São Paulo (Art. 44, §1º), Teresina (Art. 53, §4º), Vitória (Art. 92, §2º).

¹³ Aracaju (art. 104, §§2º e 3º; art. 111), Belém (art. 74, §§2º e 6º), Boa Vista (art. 43, III, b), Fortaleza (art. 60, §§1º, 2º e 3º), Goiânia (art. 90, §§2º, 3º e 4º), Porto Alegre (art. 98, §2º), Recife (art. 30, §3º), Rio Branco (art. 37, caput), Salvador (art. 48, §4º), São Luís (art. 67, §§1º e 2º), São Paulo (art. 44, §1º), Teresina (art. 53, §3º) e Vitória (art. 92, §1º).

¹⁴ Identifica em Belém (art. 9º, parágrafo único), João Pessoa (art. 31, §2º), Manaus (art. 60, §2º), Palmas (art. 45, §2º), Recife (art. 30, §4º) e Vitória (art. 93, caput).

disposições de reforço, convém consignar que cinco (05) LOMs preveem inscrição automática do projeto de iniciativa popular na pauta da próxima sessão legislativa caso este não tenha sido apreciado naquela em que foi proposto, a saber, Fortaleza (art. 60, §4º), Goiânia (art. 90, §5º), Porto Alegre (art. 98, §4º), Salvador (art. 48, §5º) e São Luís (art. 67, §3º).

Por fim, foi possível localizar diversas disposições inovadoras, tecnológicas e de economicidade, as quais preveem a utilização de inovações tecnológicas, como de meios eletrônicos, de internet e outros para favorecer ou viabilizar o exercício da autolegislação. É o caso de (05) cinco LOMs: Belo Horizonte (art. 89, caput), Goiânia (art. 90-A, caput), Porto Alegre (art. 98, §5º), Rio Branco (art. 34, §5º) e Vitória (art. 92, parágrafo único). Imperioso evidenciar as previsões nas LOM de Belo Horizonte e Rio Branco que preveem a possibilidade de entidades legalmente constituídas ficarem responsáveis pela coleta e idoneidade das assinaturas do projeto de iniciativa popular (art. 89 e art. 34, respectivamente), o que se revela importante disposição racionalizadora e de economicidade.

Conclusões

Diante dos resultados oriundos da pesquisa realizada, é possível extrair algumas conclusões. Em primeiro lugar, em razão da escassez de disposições e regulamentações na Constituição Federal e nas constituições estaduais sobre o instituto em exame, a iniciativa popular municipal é regulamentada fundamentalmente nas leis orgânicas municipais.

Além disso, percebe-se relevante grau de assimetria entre o instituto municipal e o federal, uma vez que as cartas municipais con-

templam além de a iniciativa popular de leis ordinárias e complementares, a iniciativa cidadã para emenda à lei orgânica municipal, diversamente do que ocorre na iniciativa popular federal.

A pesquisa evidenciou a possível ocorrência de difusão vertical *top down*, ou seja, descendente, na medida em que algumas leis orgânicas possuem a previsão de defesa do projeto pelos proponentes perante o legislativo, previsão esta que equivalentes em diversas constituições estaduais e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados.

Cabe registrar, por fim, não ter sido possível realizar o levantamento de dados a respeito do efetivo exercício da iniciativa popular municipal, como por exemplo, números de projetos e seus resultados, ou estatísticas de projetos aprovados, rejeitados ou modificados pelo poder legislativo, embora existam indícios de que se trata de instituto de parca utilização ainda.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Constituições Estaduais**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estrutura-adm/mesa/segundavice/interacao-legislativa/constituicoes-estaduais> Acesso em: 30 mai. 2022.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA & SOCIEDADE DO RIO. **Relatório**: Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-1_final.pdf. Acesso em: 26 mar. 2020.

SGARBOSSA, Luís Fernando, BITTENCORT, Laura Cabrelli. Iniciativa Popular Estadual no Brasil: panorama comparativo dos 26 Estados e do Distrito Federal. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 45–70, jan./jul. 2020.

SGARBOSSA, Luís Fernando, IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo**: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

CAPÍTULO 22

A HERANÇA CONSTITUCIONALISTA DE 1932

CARIS, Jonathan de Oliveira

RESUMO: O presente trabalho debruça-se sobre o período que antecede o conflito bélico ocorrido no Brasil em julho de 1932, durante o governo de Getúlio Vargas e que levaram o então presidente a convocar uma Constituinte a fim de apaziguar o movimento belicoso presente no interior do estado de São Paulo, a chamada Revolução Constitucionalista de 1932. Assim, realizando uma análise sobre o movimento de 1930, desde meados da década anterior, com destaque aos acontecimentos políticos e sociais que levariam a eclosão do movimento armado, chega assim, ao momento célebre da Constituição de 1934. Desse modo, tornando-se possível compreender que a Constituição de 1934 conta com características progressistas e liberais, uma vez que propôs a autonomia dos sindicatos; ao criar uma legislação trabalhista, com jornadas de trabalho limitadas, salários mínimos, férias e outros direitos; a instituição do voto secreto e por conseguinte, a atuação das mulheres no poder de voto, já prevista no decreto 21.076 do Código Eleitoral de 1932¹⁵. Tais características, tão presentes no ideário da Era Vargas, acabaram conquistando características populistas e um determinado nacionalismo econômico. Assim, tornando-se um importante período a ser analisado e exposto, uma vez que, tais Normativas, podem ser encontradas até hoje no

¹⁵ Decreto Nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

busto do cotidiano; como o acesso à educação e seus reconhecimentos diante de outras igualdades e reconhecimentos de direito.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1934; Revolução Constitucionalista de 1932; Era Vargas; voto Feminino.

Introdução

Em 9 de julho de 1932, o Brasil amanheceu num sangrento conflito belicoso. A Revolução de 32 duraria 83 dias e deixaria milhares de mortos. Por mais que exista atualmente, riqueza historiográfica relacionada ao movimento, este artigo pretende, sobretudo, analisar os principais trabalhos e vislumbrar os aspectos que envolveram o conflito, desde suas prévias, na crise dos anos 1920, que influenciarão a ascensão Getúlio Vargas ao poder, até o levante militar de São Paulo e seus resultados. Trata-se sobretudo, de um dos eventos históricos mais celebrados no estado. Apesar dos soldados paulistas terem perdido no conflito bélico para a histeria, ficou a sensação de vitória, uma vez que, o decreto sancionado em 14 de maio de 1932, marcava para maio de 1933, uma eleição constituinte e criara também uma comissão na qual se buscava elaborar um protejo de Constituição Federal¹⁶.

¹⁶ Necessário ressaltar que embora a Constituição de 1891 haja instaurado o presidencialismo, inaugurando uma nova vida política, baseada formalmente no regime representativo democrático, a mesma impunha acentuado federalismo ao Brasil conferindo grande importância e considerável independência dos estados na ordem política nacional. Exemplo desse aspecto é que a Carta Constitucional assegurava a cada estado o direito de contrair empréstimos no exterior, decretar impostos de exportação, reger-se por suas próprias constituições, ter corpos militares próprios, assim como códigos eleitorais e judiciários. Os inúmeros e novos direitos estaduais compunham a seção intocável da Constituição (SOUZA, 1981, p. 162–163).

Cabe então analisar neste artigo, o período democrático, concluindo assim, a importância das eleições dos pleitos de 1933 e, 1934 como frutos da Guerra Civil instaurada no estado de São Paulo à revelia com o governo Getulista, dado que, desde a Proclamação da República, em 1889, um candidato do governo não conseguirá alcançar a presidência. O cenário para as eleições emerge após três anos da Revolução de Outubro de 1930, sendo o Código Eleitoral de 1932, considerado um dos momentos de maior avanço das instituições brasileiras.

Metodologia

A Partir da historiografia, busca-se desmistificar a interpretação do período da Primeira República como resultado de contradições e antagonismos entre o setor agrário e diversos outros setores urbano-industriais, culminando na revolução de 1930 (PRADO JR., 1987). Compreendendo que o período teve perdas e que levaram, simultaneamente, ao cumplicíssimo entre as oligarquias para evitar problemas políticos ocorridos nas décadas anteriores. Dessa maneira, observando a literatura especializada do período, é possível compreendê-lo como resultado de enfrentamentos intraoligárquicos enriquecidos por militares dissidentes que buscavam golpear a “classe cafeeira”. Entretanto, em razão da incapacidade das demais classes em ascender ao poder, foi necessário retornar ao “Estado de Compromisso” que, neste sentido, é um Estado que cede às pressões sem, necessariamente, subordinar-se a nenhuma delas. Suas características são, além da maior centralização, a dependência das oligarquias ao poder central, o crescente aumento do intervencionismo em que o chefe de Estado passa a atuar como árbitro dentro das situações entre os diversos setores sociais (DONATO, 1982).

Simultaneamente, o período é entendido como um Estado de Massas, com dependência social da classe média, dependência social e econômica da alta burguesia e recorrente crescimento da pressão popular. O Estado que surge da confluência destas forças terminará por tentar harmonizar as disputas e lutas de classe, conferindo grande avanço aos direitos sociais a partir, logo de princípio, da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Posteriormente elabora a vasta legislação trabalhista e previdenciária que virá a ser completada em 1943 com a chamada Consolidação das Leis do Trabalho. Outro importante aspecto, de certa forma, consequência da Revolução Paulista foi o grande esforço para construir um imaginário nacionalista com evocação das massas para construir uma identidade nacional acima dos interesses e diferenças de todo tipo, e, portanto, “acima das lealdades estaduais” (DE CARVALHO, 2015, p. 91–92).

Com efeito, a fim de compreender o intrincado processo sociopolítico desta época de construção da Constituinte, colocamo-nos por obrigação analisar o Movimento Constitucionalista de 1932 e adentrar ao universo bélico e conflituoso do período histórico.

Resultados

De 1932 aos dias atuais, muita tinta foi utilizada para descrever o movimento. Em um primeiro momento, uma onda de textos (principalmente de origem paulista) exaltando os ideais democráticos do levante. A seguir, uma série de escritos, de origem marxista, passou a ressaltar a ideia de que tudo não passou de uma briga entre grupos pertencentes à classe dominante. Porém, novos estudiosos e pesquisadores tentam entender o caráter multifacetado do evento, identificando uma participação inédita na história nacional (talvez a gran-

de herança deixada pelo movimento) em um país marcado por uma tradição conservadora, elitista e antidemocrática. Fato é que, desde o movimento de 1932, nunca mais o Brasil guerreou internamente de forma declarada.

Desse modo, passamos a compreender que os principais objetivos da “Revolução Constitucionalista de 1932”, foi, primordialmente, uma busca formal pela constitucionalização do país, almejando construir limites para Getúlio Vargas em seu Governo Provisório que, muito além de perpetuar-se no poder desde a revolução de outubro de 1930, havia tomado medidas autoritárias e impopulares.

A vitória, como sabido, o Código Eleitoral elaborado em 1932 passa a ser considerado um momento de grande evolução nas instituições brasileiras. Com sua adoção, elementos como a circunscrição eleitoral para eleições a governadores seria realizada a partir da extensão do território de cada estado e seus eleitores poderiam votar em tantos nomes quanto fossem as cadeiras de tal estado na câmara (CAPELATO, 1981).

Conclusões

Podemos, portanto, constatar que a Constituição Federal de 1934, além de receber influências externas, como no caso da Constituição de Weimar, possui representatividade na história brasileira, sobretudo pelo momento histórico ao qual se passou. Desde os idos da revolução de 1932, no tocante de um dos mais importantes conflitos bélicos ocorridos no interior da nação, entendemos e reconhecemos suas características mais primordiais, como fruto dos últimos suspiros do movimento constitucionalista, ao reconhecer e avançar gradualmente rumo a garantir o federalismo, os direitos e garantias dos trabalhadores, a família entre outros.

A Constituição Federal de 1934 possui um importante destaque democrático uma vez que, mesmo que previsto no Código Eleitoral Brasileiro, inovou prevendo o sufrágio secreto e obrigatório além de incluir, pela primeira vez nas constituições nacionais, o voto feminino, garantindo formalmente a igualdade em relação ao direito masculino. Desse modo, tratamos a Constituição Federal de 1934 como um grande fator histórico da herança constitucional, idealizada a partir de um conflito e reconhecida como uma das mais inovadoras de seu tempo. Como abordado por Milton Santos (1988), a memória será somente mantida caso haja a presença do passado, relacionando-se diretamente com a construção da identidade, função, formas, estruturas e processos elevam o conceito ao ápice ao determinar as características fundamentais do espaço.

Assim, ao tratar historicamente de reconhecimento, identidade e direitos, todo o esforço revolucionário direta e indiretamente culminou em um avanço social significativo para o país. Como uma herança simbólica contra um governo autoritário. Onde no seio de suas conquistas, direitos tidos hoje como fundamentais, tais como direitos do trabalho e ensino público, foram garantidos em 1934 como frutos não somente do conflito bélico, mas de um avanço social e político.

REFERÊNCIAS

CAPELATO, Maria Helena. **O Movimento De 1932**: a causa paulista. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados**: O Rio De Janeiro e a república que não foi. São Paulo: Editora Companhia Das Letras, 1987.

DONATO, Hernâni. **A Revolução de 32**. São Paulo: Editora Circulo Do Livro, 1982.

JUNIOR, Caio Prado. **A Revolução Brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

Este livro foi editorado com as fontes Crimson Text e Montserrat.
Publicado on-line em: <https://repositorio.ufms.br>

ISBN 978-65-89995-34-0



SubConst
Núcleo de Pesquisa em Subconstitucionalismo
UFMS/CPD

 **editora**
UFMS