

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

LITON LANES PILAU SOBRINHO

LUCAS CATIB DE LAURENTIIS

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC - Rio Grande do Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

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

C755

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

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr; Liton Lanes Pilau Sobrinho; Lucas Catib De Laurentiis – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-236-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

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

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Centrado na pesquisa das relações que contemporaneamente se estabelecem entre a Constituição e o modelo democrático, este Grupo de Trabalho destacou-se pela apresentação de artigos marcados por uma notável atualidade.

A leitura transversal do cenário político ocidental abriu-se pelo trabalho intitulado **LIMITES E POSSIBILIDADES DE AUTONOMIA DOS AGENTES SOCIAIS: ESTUDO SOB O PRISMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**, pondo em evidência que apenas a proteção do espaço de atuação de cada gente público poderá conduzi à concretização da satisfação, pela melhor forma, do interesse público primário.

O artigo que abordou **SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL: TRÊS PROPOSTAS DE SOFISTICAÇÃO TESTADAS EM MBITO MUNICIPAL**, empregando o método dedutivo, partiu da regra geral para destacar o déficit que congenitamente marca este sistema eleitoral, apontando sua dificuldade na real definição da vontade manifestada pelos eleitores nas urnas. Da regra vem à realidade, comprovando empiricamente os efeitos reais deste sistema de identificação dos eleitos para o cumprimento de mandatos eletivos.

No artigo **O ESTADO LIBERAL E AS MUDANÇAS EM RAZÃO DO CORONAVÍRUS: COMO FICA A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA?**, a contemporaneidade foi colocada na lente do microscópio, resultando a análise absolutamente minuciosa do modo pelo qual a empresa pode cumprir sua função social na manutenção de empregos, geração de rendas, sustentação financeira de pessoas e famílias e, ainda, manutenção do Estado através do pagamento de tributos, neste período de anormalização das relações sociais em todos os seus sentidos, causada pela pandemia COVID-19.

No trabalho sobre **O DIÁLOGO COMO ALTERNATIVA ÀS TEORIAS DA ÚLTIMA PALAVRA EM CONFLITOS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**, destacou-se a importância da abertura e da preservação do espaço democrático de debate, isonomicamente garantido a todo indivíduo, independentemente de sua condição social, de suas escolhas políticas, orientações religiosas, cor de pele ou opções sexuais. A democracia é o regime de convivência das diferenças. A convivência somente se mantém com o cultivo permanente do respeito mútuo.

Na mesma linha, em destaque ímpar da coerência do conteúdo dos artigos apresentados, o texto intitulado O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA POR MEIO DA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR E A POSSIBILIDADE DE APOIOAMENTO DE PROPOSTAS ATRAVÉS DO SISTEMAS BIOMÉTRICO DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA, sugere, como forma de ampliação à participação no debate democrático, o emprego do já reconhecidamente seguro meio biométrico de votação eleitoral, para a manifestação popular assemblear sobre iniciativas legislativas.

As. REFLEXÕES SOBRE AS DIFICULDADES, NO COMBATE À COVID-19, NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO, trazem à tona os efeitos nefastos decorrentes da politização da gestão da saúde no momento crucial em que as crises exigem a atuação do poder público, em todos os níveis da federação, de forma harmônica e unívoca, com galvanização de força suficiente para o enfrentamento da situação pandêmica.

A análise dos PARTIDOS POLÍTICOS NO STF EM TEMPOS DE PANDEMIA: JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS, põe em discussão a importância do fortalecimento dos partidos políticos brasileiros, demonstrando que a fidelidade ao programa e às diretrizes partidárias constituem o melhor caminho para a autenticidade na participação política de cada setor da sociedade civil.

O artigo que aborda a VULNERABILIDADE DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E PANDEMIA DA COVID - 19: ISOLAMENTO SOCIAL OU (IN) VISIBILIDADE HUMANA coloca em destaque o déficit de inclusão social de que ainda padece a sociedade brasileira, comprometendo a busca participação democrática plena. Os bolsões sociais formados por pessoas invisíveis, enquanto existirem e, enquanto existirem de forma tão densa, de fato impedem a consolidação da democracia brasileira. A carência social é, sem dúvida, um déficit político.

O texto que trata de TRUMP, BOLSONARO E AS AMEAÇAS ÀS DEMOCRACIAS: PENSANDO AS MIGRAÇÕES A PARTIR DOS DIREITOS HUMANOS aborda a tendência polarizadora das relações políticas contemporâneas, ubicando nesta radicalização um substancial entrave ao desenvolvimento de políticas migratórias mais receptivas.

Ao propor UMA REFLEXÃO EPISTEMOLÓGICA DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO DE KONRAD HESSE COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO NOVO FASCISMO BRASILEIRO, o artigo acentua o que considera a radicalização da política brasileira, resgatando a teoria alemã de Hesse e vendo em sua aplicação um instrumento efetivo para atenuá-la.

Ao abordar o MANDADO DE INJUNÇÃO E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO: DOIS CAMINHOS DE PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO, o artigo resgata duas ações constitucionais cujo emprego foi soterrado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas cuja importância, nem por isso, foi afastada e, mais além, deve ser resgatada para afirmação da efetividade constitucional.

O artigo que trata do ESTADO COMO CATEGORIA OPERACIONAL EM “O 18 DE BRUMÁRIO DE LUÍS BONAPARTE” E PARA IMMANUEL WALLERSTEIN, resgata um momento marcante da história moderna e projeta com acuidade ímpar a relação das lições dele decorrentes no cotejo com as conclusões da obra de Wallerstein.

Nas CONSIDERAÇÕES ACERCA DO FEDERALISMO BRASILEIRO E A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERADOS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA retorna a ênfase sobre a importância da atuação política colaborativa, e não divergente, no combate eficaz aos efeitos deletérios gerados pela pandemia COVID-19 na saúde, na economia e na política.

Abordando FAKE NEWS NAS ELEIÇÕES E A TEORIA DA PERDA DE UMA CHANCE o artigo demonstra que o direito à informação, aparelhado pela informação verdadeira no afastamento da informação disfuncional, é o mais forte sustentáculo do modelo democrático, afastando o risco da perda da preciosa chance na escolha dos melhores mandatários políticos.

Ao tratar de CANDIDATURAS AVULSAS: UMA ANÁLISE DA POSSIBILIDADE JURÍDICA POR MEIO DO ENTENDIMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O DIREITO BRASILEIRO, o artigo demonstra o risco de obsolescência dos partidos políticos se reduzidos a mero instrumento de impulsionamento de seus filiados ao exercício de mandatos eleitorais, propondo a partir de precedentes de Corte Interamericana de Direitos Humanos, o resgate da autenticidade da representação política através da viabilização das candidaturas avulsas, desvinculadas de partidos.

Como se vê, a plêiade de artigos e reflexões reunidos neste Grupo de Trabalho o fez extremamente rico, aportando preciosas contribuições a todos os que dele participaram e também aos que tiverem o seu encontro com esta compilação.

O CONPEDI, mais uma vez, e sem exceção, cumpre sua preciosíssima função acadêmica, não sendo fruto do acaso a posição que lhe é de fato devida como o maior Congresso Jurídico da América Latina.

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho

Prof. Dr. Lucas Catib De laurentiis

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

REFLEXÕES SOBRE AS DIFICULDADES, NO COMBATE À COVID-19, NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

REFLECTIONS ON THE DIFFICULTIES, COMBATING COVID-19, IN THE CONTEXT OF BRAZILIAN FEDERALISM

Paulo Antônio Grahl Monteiro De Castro ¹

Resumo

A Federação brasileira se formou de modo, para muitos, açodado. Percebem-se pouco amadurecidas, assim, as discussões em torno das competências dos entes federados, sendo frequente que o Executivo Federal se imiscua em assuntos que diriam respeito a outros entes. No combate à pandemia, por exemplo, controvérsias vêm a lume, inclusive, no STF. A hipótese em análise é no sentido de serem referidas controvérsias relacionadas ao modo de formação da Federação brasileira, o que se fará mediante análise bibliográfica, com abordagem qualitativa, extraída de pesquisa exploratória/descritiva, mediante o método dedutivo, com análise de bibliografia e documentos legislativos sobre o problema.

Palavras-chave: Federalismo, Brasil, Competências constitucionais, Pandemia, Covid-19

Abstract/Resumen/Résumé

Brazilian Federation's formation took place in a timely manner. Thus, discussions about the competences of federated entities are barely matured, being usual for the Federal Executive to meddle in matters that would concern other entities. In the fight against the pandemic, for example, controversies have been brought to light, even reaching Brazilian Supreme Court. The hypothesis under analysis is that these controversies are related to the way the Brazilian Federation was formed, which will be investigated through bibliographic analysis, with a qualitative approach, from exploratory/descriptive research, through deductive method, analyzing bibliography and legislative documents about the problem.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Brazil, Constitutional competences, Pandemic, Covid-19

¹ Advogado. Procurador do Município de Belo Horizonte. Doutorando e Mestre em Direito pela ESDHC. Bacharel em Direito pela UFMG. Professor do curso de Graduação em Direito da ESDHC. E-mail: paulo_monteiro@terra.com.br

1 INTRODUÇÃO

Muitos debates vêm sendo entabulados, no Brasil, no que diz respeito à competência de cada ente federado no combate à pandemia de COVID-19. Nesse sentido, inclusive, o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, já teve de se manifestar a respeito dessa importante problemática, tal qual se pode perceber da análise das decisões proferidas na ADI 6.341/DF (BRASIL, 2020a) e na ADPF n. 672/DF (BRASIL, 2020b).

O problema posto diz respeito à falta de compreensão do que dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que adotou a forma federativa de Estado, numa vertente cooperativa. Trata-se de circunstância cuja extensão ainda se revela bastante mal compreendida e que acaba por gerar, na prática, inúmeras controvérsias fáticas e jurídicas, o que se potencializa diante do contexto de enfrentamento à pandemia de COVID-19, que demanda atuação efetiva do poder público.

Dentro do referido contexto, objetiva-se investigar a razão pela qual tantas controvérsias existem no que diz respeito à temática em tela, sobretudo no que diz respeito à clara tendência centralizadora que ainda se faz presente, em especial, no âmbito federal. Nesse sentido, aponta-se a seguinte hipótese: teriam referidas controvérsias relação, em alguma medida, e em sua origem, com a maneira como se formou a Federação brasileira?

Referida hipótese se funda, sobretudo, na afirmação de Raul Machado Horta (2003, p. 306), para quem a convivência entre o ordenamento federal e os demais entes federados, por si só, mesmo em Estados Federais que se formaram mediante agregação (Federalismo centrípeto), já se mostra deveras tormentosa, situação que tende a ser mais grave em se tratando daqueles formados por desagregação (Federalismo centrífugo).

De outro turno, nos Estados Unidos, a Constituição foi fruto efetivo do assentimento e da ratificação do povo. Nesse sentido, de se ver as palavras de Alexander Madison (MADISON; HAMILTON; JAY, 2010, p. 109-110):

(...) it appears, on one hand, that the Constitution is to be founded on the assent and ratification of the people of America, given by deputies elected for the special purpose; but, on the other, that this assent and ratification is to be given by the people, not as individuals composing one entire nation, but as composing the distinct and independent States to which they respectively belong. It is to be the assent and ratification of the several States, derive from the supreme authority in each State, the authority of the people themselves. The act, therefore,

establishing the Constitution, will not be a NATIONAL, but a FEDERAL act.¹

Para responder à referida pergunta, será empreendido um estudo comparativo entre o modo de formação da federação norte-americana e da brasileira, com análise que levará em conta, inclusive, aspectos históricos pertinentes a cada um desses países, para que se possa, então, confirmar (ou não) a hipótese ventilada.

Firme nesse objetivo, proceder-se-á a uma análise bibliográfica, com abordagem qualitativa, extraída de pesquisa exploratória e descritiva, mediante o método dedutivo, com análise de bibliografia e de julgados que tratam do problema.

2 GÊNESE DA IDEIA DE ESTADO FEDERAL

A gênese do Estado Federal está ligada, conforme a quase totalidade dos estudiosos do Direito Constitucional, ao surgimento dos Estados Unidos da América, cuja estruturação, como país, deu-se com a sua Constituição, em 1787.

No momento histórico imediatamente anterior à Independência dos Estados Unidos, verificou-se um quadro de profunda opressão perpetrado pela Coroa e Parlamento britânicos sobre as então colônias. Foram levadas a efeito inúmeras condutas tidas como odiosas, tais como estabelecimento de embaraços a leis tidas pelo povo como necessárias ao bem comum, proibição aos Governadores de aprovar leis consideradas de importância premente e imediata, recusa à aprovação de outras Leis para a acomodação de pessoas, bem como, até mesmo, convocação de Corpos Legislativos para lugares incomuns, desconfortáveis e distantes do acervo de registros públicos, entre outras várias questões.

Esse quadro, que enfureceu os habitantes das 13 Colônias, e que foi precedido, ainda, de importantes fatos históricos, tais como a Guerra dos Sete Anos (durante cujo período os colonos defenderam suas terras praticamente sozinhos, o que lhes conferiu forte sentimento de união e de autoconfiança) e a posterior tentativa da Grã-Bretanha de encurtar as rédeas por meio de um endurecimento do pacto colonial, foi retratado de forma minudente na Declaração

¹ (...) parece, de um lado, que a Constituição deve ser fundada no assentimento e ratificação do povo da América, dado por deputados eleitos para esse especial propósito; mas, de outro lado, esse assentimento e ratificação devem ser dados pelo povo, não como indivíduos compondo uma nação inteira, mas como componentes dos distintos e independentes Estados dos quais, respectivamente, pertencem. Deve ser o assentimento e ratificação dos diversos Estados, derivado da autoridade suprema em cada um deles, que é a autoridade do povo. O ato, portanto, estabelecendo a Constituição, não será NACIONAL, mas FEDERAL. (tradução nossa)

de Independência dos Estados Unidos da América, abaixo transcrita e devidamente traduzida (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2002, p. 9-15):

When in the Course of human Events, it becomes necessary for one People to dissolve the Political Bands which have connected them with another, and to assume among the Powers of the Earth, the separate and equal Station to which the Laws of Nature and of Nature's God entitle them, a decent Respect to the Opinions of Mankind requires that they should declare the causes which impel them to the Separation.

We hold these Truths to be self-evident, that all Men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness – That to secure these Rights, Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the Consent of the Governed, that whenever any Form of Government becomes destructive of these Ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its Foundation on such Principles, and organizing its Powers in such Form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness. Prudence, indeed, will dictate that Governments long established should not be changed for light and transient Causes; and accordingly all Experience hath shewn, that Mankind are more disposed to suffer, while Evils are sufferable, than to tight themselves by abolishing the Forms to which they are accustomed. But when a long Train of Abuses and Usurpations, pursuing invariably the same Object, evinces a Design to reduce them under absolute Despotism, it is their Right, it is their Duty, to throw off such Government, and to provide new Guards for their future Security. Such has been the patient Sufferance of these Colonies; and such is now the Necessity which constrains them to alter their former Systems of Government. The History of the present King of Great-Britain is a History of repeated Injuries and Usurpations, all having in direct Object the Establishment of an absolute Tyranny over these States. To prove this, let Facts be submitted to a candid World.

He has refused his Assent to Laws, the most wholesome and necessary for the public Good.

He has forbidden his Governors do pass Laws of immediate and pressing Importance, unless suspended in their Operation till his Assent should be obtained; and when so suspended, he has utterly neglected to attend to them.

He has refused to pass other Laws for the Accommodation of large Districts of People, unless those People would relinquish the Right of Representation in the Legislature, a Right inestimable to them, and formidable to Tyrants only.

He has called together Legislative Bodies at Places unusual, uncomfortable, and distant from de Depository of their public Records, for the sole Purpose of fatiguing them into Compliance with his Measures.

He has dissolved Representative Houses repeatedly, for opposing with manly Firmness his invasions on the Rights of the People.
 He has refused for a long Time, after such Dissolutions, to cause other to be elected; whereby the Legislative Powers, incapable of Annihilation, have returned to the People at large for their exercise; the State remaining in the mean time exposed to all the Dangers of Invasion from without, and Convulsions within.
 He has endeavoured to prevent the Population of these States; for that Purpose obstructing the Laws for Naturalization of Foreigners; refusing to pass others to encourage their Migration hither, and raising the Conditions of new Appropriations of Lands.
 He has obstructed the Administration of Justice, by refusing his Assent to Laws for establishing Judiciary Powers.
 He has made Judges dependent on his Will alone, for the Tenure of their Offices, and the Amount and Payment of their Salaries.
 He has erected a Multitude of new Offices, and sent hither Swarms of Officers to harass our People, and eat out their Substance.
 He has kept among us, in Times of Peace, Standing Armies, without the consent of our Legislatures.
 He has affected to render the Military independent of and superior to the Civil Power.
 He has combined with others to subject us to a Jurisdiction foreign to our constitution, and unacknowledged by our Laws; giving his Assent to their Acts of pretended legislation.
 For quartering large Bodies of Armed Troops among us:
 For protecting them, by a mock Trial, from punishment for any Murders which they should commit on the Inhabitants of these States:
 For cutting off our Trade with all Parts of the World:
 For imposing Taxes on us without our Consent:
 For depriving us, in many Cases, of the Benefits of Trial by Jury:
 For transporting us beyond Seas to be tried for pretended Offences:
 For abolishing the free System of English Laws in a neighbouring Province, establishing therein an arbitrary Government, and enlarging its Boundaries, so as to render it at once an Example and fit Instrument for introducing the same absolute Rule into these Colonies:
 For taking away our Charters, abolishing our most valuable Laws, and altering fundamentally the Forms of our Governments:
 For suspending our own Legislatures, and declaring themselves invested with Power to legislate for us in all Cases whatsoever.
 He has abdicated Government here, by declaring us out of his Protection and waging War against us.
 He has plundered our Seas, ravaged our Coasts, burnt our Towns, and destroyed the Lives of our People.
 He is, at this Time, transporting large Armies of foreign Mercenaries to compleat the Works of Death, Desolation, and Tyranny, already begun with circumstances of Cruelty and Perfidy, scarcely paralleled in the most barbarous Ages, and totally unworthy the Head of a civilized Nation.

He has constrained our fellow Citizens taken Captive on the high Seas to bear Arms against their Country, to become the Executioners of their Friends and Brethren, or to fall themselves by their Hands.

He has excited domestic Insurrections amongst us, and has endeavoured to bring on the Inhabitants of our Frontiers, the merciless Indian Savages, whose known Rule of Warfare, is an undistinguished Destruction, of all Ages, Sexes and Conditions.

In every stage of these Oppressions we have Petitioned for Redress in the most humble Terms: Our repeated Petitions have been answered only by repeated Injury. A Prince, whose Character is thus marked by every act which may define a Tyrant, is unfit to be the Rules of a free People.

Nor have been wanting in Attentions to our British Brethren. We have warned them from Time to Time of Attempts by their Legislature to extend an unwarrantable Jurisdiction over us. We have reminded them of the Circumstances of our Emigration and Settlement here. We have appealed to their native Justice and Magnanimity, and we have conjured them by the Ties of our common Kindred to disavow these Usurpations, which, would inevitably interrupt our Connections and Correspondence. They too have been deaf to the Voice of Justice and of Consanguinity. We must, therefore, acquiesce in the Necessity, which denounces our Separation, and hold them, as we hold the rest of Mankind, Enemies in War, In Peace, Friends.

We, therefore, the Representatives of the **United States of America**, in General Congress, Assembled, appealing to the Supreme Judge of the World for the Rectitude of our Intentions, do, in the Name, and by Authority of the good People of these Colonies, solemnly Publish and Declare, That these United Colonies are, and of Right ought to be, **Free and Independent States**; that they are absolved from all Allegiance to the British Crown, and that all political Connection between them and the State of Great-Britain, is and ought to be totally dissolved; and that as Free and Independent States, they have full Power to levy War, conclude Peace, contract Alliances, establish Commerce, and to do all other Acts and Thing which Independent States may of right do. – And forte the support of this Declaration, with a firm reliance on the Protection of Divine Providence, we mutually pledge to each other our Lives, our Fortunes, and our sacred Honor.²

² Quando, no decorrer dos acontecimentos humanos, torna-se necessário a um povo dissolver os elos políticos que o ligaram a outro e assumir, dentre os Poderes da Terra, a diferenciação e igualdade à qual as Leis da Natureza e de seu Deus lhe dão direito, o Respeito diante das concepções da Humanidade exigem que o povo declare as causas que levaram à separação.

Temos essas verdades como evidentes por elas mesmas, no sentido de que todos homens são criados iguais e são-lhes concedidos pelo Criador certos direitos inalienáveis, entre os quais os direitos à Vida, Liberdade e busca da Felicidade – Para assegurar esses Direitos, os Governos são instituídos entre os Homens, emanando seus justos Poderes do consentimento dos governados, e que sempre que qualquer forma de governo se torna contrária a esses fins, é direito do povo alterá-la ou aboli-la e instituir um novo Governo, baseando seus fundamentos nesses princípios, e organizando os poderes de forma que sejam mais adequados à consecução da sua segurança e felicidade. A prudência, todavia, recomenda que os Governos estabelecidos há muito não sejam modificados por razões simples e momentâneas; e a experiência mostra que a Humanidade está mais propensa a aceitar, enquanto os males forem suportáveis, do que a abolir as formas de governo a que está acostumada. Mas quando um grande número de abusos e usurpações, sempre com um mesmo objetivo, demonstra a intenção de os reduzir

a um Despotismo Absoluto, é seu Direito, e seu dever, destituir esse governo, e nomear novos Guardiões para sua segurança futura. Assim sem sido o sofrimento paciente destas colônias; e é essa a necessidade que as leva a alterar os antigos sistemas de governo. A história do atual Rei da Grã-Bretanha é de repetidas injúrias e usurpações, todas com objetivo direito de estabelecer uma absoluta tirania sobre estes Estados. Para provar tudo isso, submetamos os fatos ao Mundo cândido.

Ele recusou aprovar leis mais favoráveis e necessárias ao bem comum.

Ele proibiu seus Governadores aprovar leis de importância premente e imediata, tendo-as suspenso até que obtivessem seu assentimento. Ao fazer isso, negligenciou-as.

Ele se recusou a aprovar outras Leis para a acomodação de grandes distritos de pessoas, a menos que essas pessoas renunciassem ao direito de representação no Legislativo, um direito inestimável e típico apenas de tiranos.

Convocou os Corpos Legislativos para lugares incomuns, desconfortáveis e distantes do acervo de registros públicos, com o objetivo único de vencê-los pelo cansaço, induzindo-os a aquiescer com suas medidas.

Ele dissolveu as Câmaras de Representantes, que se opunham firmemente a suas invasões sobre os direitos das pessoas.

Ele se recusou, durante longo período, após essas dissoluções, a eleger novas Câmaras; assim, os Poderes Legislativos, insusceptíveis de aniquilação, retornaram ao Povo para seu exercício; tornou o Estado vulnerável a todos os perigos de invasão, bem como de convulsão interna.

Ele fez o possível para impedir o povoamento dos Estados; para isso, barrou as Leis de Naturalização de Estrangeiros; recusou a aprovar leis encorajando migração e ampliou os requisitos para novas apropriações de terras.

Ele obstruiu a administração da Justiça, recusando aprovação a leis que estabelecessem Poderes Judiciais.

Ele sujeitou os juízes à sua única vontade, assim como o pagamento e valor de seus salários.

Ele criou uma multiplicidade de novos Departamentos, e enviou grandes quantidades de oficiais para perturbar o povo e retirar sua substância.

Ele manteve entre nós, em tempo de paz, Exércitos permanentes, sem consentimento de nosso Legislativo.

Ele tornou os Militares independentes e superiores ao Poder Civil.

Ele se aliou a outros para nos sujeitar a uma Jurisdição estranha à nossa Constituição, e não reconhecida por nossas Leis, dando consentimento às Leis daí resultantes, as quais:

Autorizaram aquartelamento de grandes corporações de forças armadas entre nós;

Eximem de punição homicídios cometidos contra habitantes destes Estados por meio de julgamentos arranjados;

Impedem Relações Comerciais com todas as partes do Mundo;

Impõem tributos sem nosso consentimento;

Retiram o benefício do julgamento por um júri;

Transportam-nos através do oceano para sermos julgados por supostas ofensas;

Aboliram o sistema livre das Leis Inglesas em uma província vizinha, estabelecendo um governo arbitrário e alargando suas fronteiras, para utilizar como exemplo e instrumento de adequação para introduzir as mesmas regras despóticas nestas Colônias;

Retiram nossos privilégios, abolindo as mais valiosas Leis, e alterando fundamentalmente as Formas dos nossos Governos;

Suspendem nossos próprios Corpos Legislativos, declarando-os investidos de poder para legislar por nós em todos os casos;

Ele abdicou do Governo aqui, ao declarar-nos fora de sua proteção e guerrear contra nós.

Ele saqueou nossos mares, devastou nossas Costas, incendiou nossas cidades e destruiu as vidas de nosso povo.

Ele está, neste momento transportando grandes exércitos de mercenários estrangeiros para finalizar sua empreitada de morte, desolação e tirania já iniciada, com requintes de crueldade e perfídia sem precedentes nem mesmo nas Eras mais bárbaras, sendo totalmente imprestável para exercer a Chefia de uma nação civilizada.

Ele obrigou nossos cidadãos que foram levados como prisioneiros a alto mar a empunhar armas contra seu País, a serem executores de seus amigos e irmãos, ou sucumbirem eles em suas próprias mãos.

Ele instigou insurreições domésticas entre nós, tendo provocado os habitantes de nossas fronteiras, os impiedosos Índios Selvagens, sabidamente em constante estado de guerra, com destruição indistinta de pessoas de qualquer idade, sexo ou condição.

Em todos os estágios dessa opressão, peticionamos por reconsideração nos mais humildes termos. Nossos repetidos pedidos foram respondidos apenas por repetida injúria. Um Príncipe, cujo caráter é marcado pelas ações de um tirano, não se ajusta às regras de um povo livre.

Não quisemos deixar de dar atenção aos irmãos britânicos. Avisamos a eles, de tempos em tempos, da tentativa de seus corpos legislativos de estender uma jurisdição indevida sobre nós. Nós os lembramos das circunstâncias da Emigração e estabelecimento neste território. Apelamos a sua justiça e magnanimidade, e lhes pedido que, em face da origem comum, desautorizassem essas usurpações, que iriam inevitavelmente

Do referido documento histórico, é possível não apenas verificar a conjuntura então vigente, mas, também, que o movimento imediatamente anterior à independência das então 13 Colônias foi longo e gradual, permitindo o amadurecimento da consciência coletiva e a verificação de que os anteriores laços dos habitantes das 13 Colônias para com os seus ascendentes britânicos haveriam de ser rompidos. Houve, assim, uma devida e efetiva ruptura com as instituições anteriormente vigentes.

Após a declaração de independência das 13 Colônias britânicas, ocorrida em 04 de julho de 1776, foi celebrado, entre elas, no Segundo Congresso Continental, ocorrido em 15 de novembro de 1777, um tratado internacional denominado Artigos da Confederação (“Articles of Confederation”), que deu origem à Confederação dos Estados Americanos. Embora a celebração tenha ocorrido em 1777, somente entrou ela em vigor em 1º de março de 1781, quando houve ratificação por Maryland.

Referida Confederação nada mais era do que um pacto de colaboração para que pudessem os Estados dela componentes, em especial, melhor se proteger das constantes ameaças provenientes da antiga metrópole. Permitia-se, evidentemente, a denúncia do Tratado a qualquer tempo, o que deixava clara a possibilidade, àquele momento, de imediata retirada ou separação (secessão).

Restava expresso, no Tratado, que cada Estado mantinha sua soberania, liberdade e independência, e que qualquer poder, jurisdição ou direito que não estivesse expressamente delegado aos Estados Unidos reunidos em Congresso continuaria pertencendo aos Estados confederados. Vejamos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1777, p. 1):

II.

Each state retains its sovereignty, freedom and Independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this

interromper nossa conexão e correspondência. Foram surdos à voz da justiça e consanguinidade. Temos, portanto, que reconhecer a necessidade de separação, pelo que os consideramos, tal como o restante da humanidade, inimigos na guerra e amigos na paz.

Nós, portanto, os Representantes dos Estados unidos da América, reunidos em congresso geral, apelando ao Juiz Supremo do Mundo pela retidão de suas intenções, em nome e com a autoridade que o nobre povo dessas colônias conferiu, solenemente publicamos e declaramos que estas Colônias Unidas são, e por direito devem ser, Estados livres e independentes; que estão livres de toda fidelidade à Coroa Britânica, e que toda conexão política entre eles e o Estado da Grã-Bretanha está e deve estar totalmente dissolvida. E que, como Estados livres e independentes, eles têm total poder para declaram guerra, celebrar a paz, contrair alianças, estabelecer comércio, e perpetuar todas e quaisquer ações ou decisões, do modo como Estados Independentes o fazem. – E para dar suporte a esta Declaração, confiando totalmente na Proteção da Divina Providência, empenhamos mutuamente nossas vidas, nossos bens e nossa sagrada honra. (tradução nossa).

Confederation expressly delegated to the United States, in Congress Assembled.³

Todavia, aquela Confederação mostrava-se insuficiente para atingir seus desejados objetivos. Remanesciam problemas de várias ordens, especialmente nos aspectos comerciais e bélicos. Restava evidente que aqueles laços estabelecidos eram muito fracos, incapazes de realizar os objetivos a que se propunham. Em face disso, mediante um processo de agregação, aqueles diversos Estados, até então, soberanos, uniram-se, aceitando, em prol de um bem (ou, quiçá, de uma necessidade) maior, abrir mão de sua soberania. De se ressaltar que, embora tenham aberto mão desse importante atributo, conservaram, de outro lado, autonomia, a qual lhes foi assegurada, especialmente, a partir do estabelecimento de um poder constituinte decorrente, apto a garantir que cada um deles pudesse se auto-organizar.

A Confederação, então criada, realmente, não conseguiu atingir, da forma devida, os objetivos a que se propunha. Todo aquele contexto histórico, assim, conspirou para que se caminhasse rumo a um sistema que, embora pioneiro, encontrava raízes firmes na experiência do povo norte-americano. Esse modelo de Estado viria a ser o Federalismo.

Desse modo, foi a partir da Constituição dos Estados Unidos de 1787 que deixou de existir aquela Confederação, a qual foi, verdadeiramente, substituída por uma Federação propriamente dita, em fenômeno centrípeto, na medida em que houve aglutinação daqueles diversos Estados, que abriram mão de sua soberania, para formarem um único país.

O momento histórico era propício para tanto, quer pelas experiências pretéritas, quer por se ter exigido uma maior coesão entre as antigas “Treze Colônias”, que passavam por sérias dificuldades. Celso Ribeiro Bastos (2001, p. 291) pontua, inclusive, que “*Em 1791, nos Estados Unidos, ficou claro que a confederação inicialmente estabelecida após a independência da Inglaterra não bastava para resolver o conjunto dos problemas com que se defrontavam os treze Estados americanos*”.

Todavia, não bastava a Convenção da Filadélfia e a elaboração da Constituição para que a nova ordem jurídica fosse inaugurada. Conforme a redação do Artigo VII da Constituição dos Estados Unidos, o seu estabelecimento dependia da ratificação de, no mínimo, nove Estados, momento a partir do qual, aí sim, substituiria os Artigos da Confederação. Vejamos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2002, p. 36):

³ II. Cada Estado mantém sua soberania, liberdade e independência, bem como todo poder, jurisdição e direito, que não for por esta Confederação expressamente delegado aos Estados Unidos reunidos em Congresso Geral. (tradução nossa).

Article. VII.

The Ratification of the Conventions of nine States, shall be sufficient for the Establishment of this Constitution between the States so ratifying the Same.⁴

Alexander Hamilton, naquilo que chamou de “Introdução Geral”, pontuou que aquele povo, depois de uma experiência inequívoca da ineficácia do governo federal existente, era chamado a deliberar sobre uma nova Constituição para os Estados Unidos da América (MADISON; HAMILTON; JAY, 2010, p. 1).

Vingou, ao final, a Constituição norte-americana, fato histórico que consagrou a primeira experiência genuinamente federal no âmbito mundial e cuja vigência perdura até hoje, tendo seu texto recebido, ao longo de todos os tempos, apenas e tão somente vinte e sete emendas.

Tratou-se, portanto, de processo complexo e demorado. Antes da ratificação da Constituição, ou seja, ainda ao tempo da Confederação, cada Estado, grosso modo, tomava suas atitudes de forma absolutamente livre da influência dos demais, tendo ainda sua própria milícia independente, sua moeda, suas leis, seu governo e suas taxas. Havia receio generalizado (que consubstanciava, quiçá, verdadeiro trauma decorrente da experiência colonial) de que o estabelecimento de um forte governo central pudesse apenas substituir a figura da Inglaterra, que desempenhou o papel de uma opressora metrópole.

Temia-se, portanto, que todo o esforço e derramamento de sangue que se fizeram necessários para alcançar a Independência em face da Inglaterra pudessem ser simplesmente desperdiçados caso viesse a ser constituído um governo único e centralizador, o qual poderia vir a levar a efeito ações semelhantes àquelas tomadas anteriormente pela então metrópole, com consequências, obviamente, nefastas.

Esse medo era justificável, especialmente pelo fato de que as várias ex-colônias possuíam território, poderio bélico e população de extensões variadas, motivo pelo qual, em tese, os maiores poderiam acabar por tentar impor os seus interesses em face dos outros e gerar, de fato, situação muitíssimo semelhante à anterior. De outro lado, ficava cada vez mais clara a necessidade de uma moeda única para facilitar o comércio e uma efetiva conjugação de esforços para que houvesse mais coesão militar, de modo a implementar o fortalecimento do país que estava por ser criado nos âmbitos interno e externo.

⁴ Artigo. VII. A Ratificação das Convenções de nove Estados será suficiente ao estabelecimento desta Constituição entre os Estados que a ratificarem. (tradução nossa).

Assim, foi em meio a essa tensão entre o medo de retorno de um “centro opressor” e a necessidade de uma estrutura mais coesa, especialmente nas esferas monetária, comercial e militar, que se deu a gênese do Federalismo. Dessa forma, oportunizou-se o alcance desses ideais sem que, todavia, se estabelecesse um governo estritamente centralizador.

O Federalismo não foi um modelo pensado de uma hora para outra, tendo sido, isso sim, fruto das experiências de um longo período histórico e, concomitantemente, de várias elucubrações e debates também ocorridos ao longo do tempo. Tratando do intrincado tema atinente às origens ideológicas do Federalismo norte-americano, Alison L. LaCroix (2010, p. 11) deixa claro que o pensamento federal não foi resultado de algum tipo de ideia brilhante que surgiu repentinamente, tendo sido, isso sim, um conceito criado ao longo de muito tempo, possuindo, portanto, um histórico prévio fundamental para seu nascimento.

Ainda segundo Alison L. LaCroix (2010, p. 11), a ideia de se dividir a autoridade do governo adveio de várias análises que contemplaram experiências prévias, especialmente nas esferas política, legal e constitucional, cujas sementes remontam aos séculos XVI e XVII e que somente vieram a florescer de fato com a Convenção da Filadélfia e com a promulgação da Constituição norte-americana. Partiu a ideia de Federalismo, assim, tanto dos debates constitucionais pretéritos envolvendo a metrópole (Inglaterra) e suas colônias americanas, como da filosofia política europeia, sem deixar de lado, evidentemente, as experiências das colônias norte-americanas e os exemplos escocês e irlandês.

Assim, seja por razões políticas, econômicas ou mesmo militares, os antigos confederados conceberam e, posteriormente, puseram em prática a forma federalista de Estado, num modelo pioneiro que derivou de uma longa experiência histórica e de uma consciência nacional consolidada.

3 A EXPERIÊNCIA FEDERALISTA BRASILEIRA

O Brasil, desde que se tornou República, em 1889, adota o Federalismo como forma de Estado, tendo todas as Cartas Constitucionais posteriores feito referência explícita a essa importante característica. Assim, no mínimo nominalmente, esteve a forma federativa de Estado prevista em todas as Constituições brasileiras posteriores. Dizemos nominalmente, pois, pelo menos em dois momentos históricos, o Federalismo se fez presente apenas de direito, e não de fato.

O primeiro deles foi durante a vigência da Constituição de 1937 (Polaca), a qual não mais definia a forma federal de Estado como um princípio constitucional sensível. Raul

Machado Horta (1957, p. 72-88) vai além, e, muito à frente de seu tempo, já aduz que, durante esse período, tivemos apenas um federalismo nominal, pois fez-se presente, ao longo daquele interregno autoritário, apenas e tão somente um estado unitário descentralizado. Dessa maneira, muito embora o art. 3º da Carta de 1937, no plano do “dever-ser”, afirmasse o Brasil um estado federal, houve, no plano do “ser”, uma substituição “da estrutura federal anterior pela de um Estado unitário descentralizado”, nas palavras do grande constitucionalista. Isso, em especial, tendo em vista o manejo desarrazoado do instituto da intervenção federal.

O segundo deles foi ao longo do regime militar, haja vista que, nada obstante as Constituições de 1967 e de 1969 estabelecessem ser o Brasil uma “República Federativa”, o que houve, na prática, foi um autoritarismo levado ao extremo, o qual negava todas as premissas essenciais a um sistema federal, especialmente no que diz respeito à inexistência de eleições para os governos estaduais e à figura dos “senadores biônicos”. Nesse sentido, aliás, o posicionamento de Michael Burgess (2006, p. 98).

Para que entendamos bem o funcionamento do federalismo brasileiro e tenhamos subsídios para avaliar seus pontos positivos e negativos, mostra-se importante uma análise acerca do modo como se originou a Federação brasileira, buscando-se uma contraposição, inclusive, com a maneira como se cunhou a Federação norte-americana naquela supracitada experiência pioneira. E é disso que nos incumbiremos a partir de agora.

Nosso Federalismo foi criado a partir do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, responsável, igualmente, por formalizar a proclamação da República Brasileira. Não derivou, ao contrário do ocorrido nos Estados Unidos, de uma consciência federal nacional. Referido Decreto proclamou provisoriamente a República como forma de governo daquilo que chamou, em seu art. 1º, de nação brasileira. No art. 2º, determinou que as antigas províncias passariam a ser os Estados Unidos do Brasil. E, no art. 3º, dizia que os Estados, no exercício daquilo que chamou de “legítima soberania”, decretariam oportunamente sua constituição definitiva (poder constituinte decorrente), elegeriam seus corpos deliberantes e seus governos locais.

A primeira Constituição da República, de 1891, consolidou essa proclamação provisória, mantendo, ainda, o Federalismo como forma de organização do Estado. É perceptível ter havido uma preocupação muito maior com a formalização da recém-proclamada República do que com reclamos da população, que, conforme as supracitadas lições de Cámen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 54-55) e José Murilo de Carvalho (2002, p. 81-83), mal sabia o que estava acontecendo. Vejamos, no ponto, as palavras de José Murilo de Carvalho (2002, p. 81-83):

Sob certos aspectos, a República significou um fortalecimento das lealdades provinciais em detrimento da lealdade nacional. Ela adotou o federalismo ao estilo norte-americano, reforçando os governos estaduais. Muitos observadores estrangeiros e alguns monarquistas chegaram a prever a fragmentação do país como consequência da República e do federalismo. Houve um período inicial de instabilidade e guerra civil que parecia dar sustentação a esses temores. A unidade foi mantida afinal, **mas não se pode dizer que o novo regime tenha sido considerado uma conquista popular e portanto um marco na criação de uma identidade nacional.** Pelo contrário, os movimentos populares da época tiveram quase todos características anti-republicanas. Tal foi o caso, por exemplo, da revolta de Canudos.

(...)

Pode-se concluir, então, que até 1930 **não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos.** A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. **O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República.** O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. **Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido.**

(grifos nossos)

Como visto, a criação dos Estados Unidos da América, de outro lado, deu-se mediante um processo de agregação, pois vários Estados, até então soberanos, abriram mão dessa soberania e se uniram para formar um único país, com manutenção, embora, do respeito à autonomia de cada um daqueles que passaram a ser entes federados. Esse processo, como dito, foi longo e gradual, motivo pelo qual a ideia, ou melhor, a consciência federalista norte-americana se construiu de forma menos súbita, sem maiores atropelos, ao contrário do que se verificou no Brasil.

A formação da Federação brasileira, como visto, decorreu de fenômeno diametralmente oposto ao norte-americano, na medida em que o Brasil deixou de ser um Estado Unitário para adotar um modelo Federal, a nosso juízo, de forma prematura e, via de consequência, predominantemente artificial. Artificial, pois o fenômeno, naquele momento histórico, mais foi resultado de ideias de juristas e teóricos como Rui Barbosa, por demais entusiasmados com a pioneira experiência norte-americana, do que, propriamente, de uma

consciência nacional derivada de um processo histórico. Assim, nosso Federalismo teve matiz centrífugo, ou seja, ocorreu por desagregação, tal qual bem explica Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 174-175).

José Eduardo da Fonseca (1931, p. 56), em 7 de setembro de 1930, por ocasião do proferimento de sua oração de paraninfo na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, e imediatamente após a Revolução de 1930, demonstrando estar muito à frente de seu tempo, fez exortação no sentido de que “*de republica á norte-americana andamos fartos, como farta estava de monarchia á ingleza a geração que nos precedeu*”, identificando, ainda, que, no Brasil, não houve propriamente um ensaio federativo naquele primeiro momento, mas, apenas e tão somente, uma experiência descentralizadora.

No seu entender, assim, nada mais se verificou, naquele instante inicial, do que a instituição de um autogoverno local. A seu ver, assim, essa pode ter sido, inclusive, uma das causas da Revolução de 03 de outubro de 1930, que culminou com a deposição de Washington Luís e colocou fim à República Velha.

No caso brasileiro, em que a formação do Estado Federal foi resultado de um processo de desagregação, e, para além disso, derivou não de um sentimento nacional consolidado, mas de ideias de pequenos grupos, que poderiam, quiçá, ser tratados como uma elite intelectual, a situação mostra-se ainda mais grave. No ponto, o historiador José Murilo de Carvalho (2002, p. 81-83) alerta não se poder dizer que esse novo regime seja considerado conquista popular nem marco na criação de uma identidade nacional, no que, em sentido bastante semelhante, é acompanhado por Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 54-55), para quem “*O Brasil dormiu Monarquia e acordou República*”, sendo certo que o Federalismo adveio de forma simultânea.

Nesse sentido, afigura-se claro que esse modo de formação da Federação brasileira reflete, até hoje, em inúmeras situações de alta relevância, dentre as quais a referente ao combate à pandemia de COVID-19, em cujo contexto o papel de cada ente federado vem sendo objeto de discussões acaloradas, com constantes tentativas do Poder Executivo federal de se imiscuir em matérias tipicamente estaduais e municipais, as quais, inclusive, já vêm sendo objeto de apreciação, pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo, por exemplo, da ADI 6.341/DF (BRASIL, 2020a) e da ADPF n. 672/DF (BRASIL, 2020b), as quais serão, oportunamente, analisadas no âmbito do presente trabalho.

4 DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTEXTO DE PANDEMIA

Nesse contexto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil moveu a ADPF 672/DF (BRASIL, 2020b), em face das ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Economia, no âmbito da condução de políticas públicas emergenciais nas áreas da saúde e da economia em face da crise decorrente da pandemia de COVID-19. Entre outros pontos, questionou-se a postura do governo federal diante da pandemia, a qual, por vezes, se mostrou na contramão das recomendações da Organização Mundial da Saúde.

O Ministro Alexandre de Moraes decidiu, liminarmente, atendendo ao pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que os governos estaduais, distritais e municipais não têm hierarquia entre si, mas, sim, competência concorrente, *“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”*. Vejamos, ainda, o seguinte trecho da decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes (BRASIL, 2020b):

A fiel observância à Separação de Poderes e ao Federalismo – cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal e limitadoras de eventual exercício arbitrário de poder – é essencial na interpretação da Lei 13.979/20 (Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019), do Decreto Legislativo 6/20 (Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020) e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020 (Regulamentam a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais), sob pena de ameaça a diversos preceitos fundamentais do nosso texto constitucional.

Percebe-se, portanto, que o Ministro Alexandre de Moraes enxerga a importância do Federalismo como limite ao exercício arbitrário do poder, ou seja, a uma centralização indevida desse poder, a qual, como já apontado, encontra raízes históricas no modo como a Federação brasileira se formou.

Lado outro, as ações e omissões, sobretudo, do Poder Executivo Federal, demonstram estar presente, ainda, um evidente ressaibo centralizador, o que se explica, em boa medida, a partir do contexto acima mencionado.

A Constituição da República Federativa do Brasil discrimina, em seu próprio bojo (especialmente em seus arts. 21, 22, 23, 24 e 30), as competências de cada ente federado. Não obstante a dicção constitucional não estabeleça qualquer sorte de hierarquia entre os entes federados ou no que diz respeito às normas deles emanadas, ainda podem ser percebidas (até no âmbito do Poder Judiciário) situações em que a referida noção é mal compreendida.

A título de exemplo, merece ser citado o julgamento da Representação de Inconstitucionalidade n. 1.0000.07.454942-9/000, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em cujo bojo se discutia repartição constitucional de competências ambientais (BRASIL, 2009). Apesar de não se ter discutido assunto propriamente afim ao contexto de pandemia, referido julgamento merece especial menção, como sintomático do ressaibo centralizador ainda presente em se tratando de Federalismo e das competências constitucionais de cada ente federado. Isso, pois chegou a ser proferido, no referido julgamento, mais de um voto vencido no sentido de que a legislação estadual seria hierarquicamente superior à legislação municipal.

Referidos votos (muito embora tenham sido vencidos) são bastante sintomáticos, para dizer o mínimo, de que, até mesmo âmbito do Poder Judiciário (nesse caso específico, da mais alta cúpula do Judiciário Mineiro), de quem se espera uma análise técnica do que dispõem a Constituição e o ordenamento jurídico como um todo, ainda é possível identificar, por vezes, uma compreensão absolutamente inadequada do conteúdo e da extensão do Federalismo brasileiro.

Nesse contexto, a decisão liminar, proferida, monocraticamente, pelo Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADPF n. 672/DF (BRASIL, 2020b), traz entendimento técnico, que espelha a verdadeira dicção e espírito constitucionais, e que afasta a equivocada noção, derivada do já mencionado ressaibo centralizador, no sentido de se concentrar a competência referente ao combate à pandemia no âmbito do Poder Executivo Federal.

Para além do que restou decidido, liminarmente, na ADPF 672/DF (BRASIL, 2020b), também merece menção a decisão proferida no âmbito da ADI 6.341/DF (BRASIL, 2020a), desta vez, pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, que, por maioria, referendou a medida cautelar que havia sido deferida pelo ministro Marco Aurélio (Relator), deixando clara, entre outros pontos, a competência concorrente, dos entes federados, no combate à

Covid-19. Nesse sentido, afastou-se, também aqui, a tendência centralizadora acima descrita. Vejamos:

O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, **a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo**, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falaram: pelo requerente, o Dr. Lucas de Castro Rivas; pelo amicus curiae Federação Brasileira de Telecomunicações – FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues; pelo interessado, o Ministro André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

(grifo e negrito nosso)

Desse modo, a partir das decisões liminares acima citadas, é possível perceber que o Supremo Tribunal Federal se encaminha no sentido de contrariar a tendência centralizadora ainda derivada do particular modo como a Federação Brasileira se formou, tendência essa que se verificar não só em comportamentos reiterados, sobretudo, do Poder Executivo Federal, em sua atuação no transcorrer da pandemia, como, também, e até mesmo, em entendimentos jurisprudenciais (isolados, é bom destacar) de Tribunais como o TJMG.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, é possível dizer que o Federalismo, no Brasil, teve substrato favorável, bem como que, mais hora, menos hora, caminharíamos no sentido de sua adoção. É inquestionável que, sobretudo num país como o nosso, de dimensões continentais, haja campo fértil para a aplicação da figura da descentralização política.

Nosso Federalismo foi criado a partir do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, responsável, igualmente, por formalizar a proclamação da República Brasileira, razão pela

qual não derivou, ao contrário do ocorrido nos Estados Unidos, de uma consciência federal nacional.

Não se nega que a opção federativa tenha sido benéfica para o Brasil, muito pelo contrário. O que merece crítica é o fato de ter sido tomado um tormentoso atalho, que prejudicou, em muito, o amadurecimento de uma consciência nacional em torno da ideia de Estado Federal, que possibilitaria, inclusive, um amadurecimento maior da própria consciência popular no sentido de entender, de maneira mais clara, qual a tarefa de cada ente federado.

Num quadro de pandemia de COVID-19, como o presente, em que várias questões acabam por ter de ser enfrentadas de modo pioneiro, a tendência centralizadora ainda presente, entre outros pontos, no modo de agir do Poder Executivo Federal, em muito é explicada a partir da ausência de uma consciência coletiva no sentido da importância da forma federativa de Estado para, entre outras coisas, evitar a verificação de autoritarismo, tal como bem explicitado pelo Ministro Alexandre de Moraes em sua decisão monocrática liminar proferida no âmbito da ADPF 672/DF (BRASIL, 2020b).

Se, segundo José Eduardo da Fonseca (1931, p. 56), uma das causas da Revolução de 03 de outubro de 1930, que culminou com a deposição de Washington Luís e colocou fim à República Velha, foi o modo de formação da Federação brasileira, é possível se sentir, ainda hoje, várias consequências negativas decorrentes desse modo predominantemente artificial de criação da Federação brasileira.

Dentre elas, apesar da vedação constitucional, fica evidente a constante tentativa da União, sob as mais variadas justificativas, de invadir a competência dos demais entes federados, inclusive no contexto de combate à pandemia de COVID-19, o que denota um evidente ressaibo centralizador e aniquila muitos dos grandes e importantes benefícios que deveriam advir da adoção da forma federativa de Estado, ignorando, igualmente, as peculiaridades regionais e locais.

Não se está, aqui, a criticar a forma federativa de Estado, muito pelo contrário. Realmente, entre os estudiosos, é bastante claro, de um modo geral, que o Federalismo seja bastante adequado a um país, como o Brasil, cujas dimensões são continentais. Todavia, é possível identificar, de fato, que muitas das dificuldades na compreensão do papel de cada ente federado decorre, certamente, do modo como a federação brasileira foi criada, o que confirma a hipótese levantada no presente trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, J. Pinto. *O Princípio Federativo na Constituição Brasileira*. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. V. 5. Belo Horizonte, 1953. p. 105-121.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BLINDENBACHER, Raoul; KOLLER, Arnold. *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2003.

BRASIL. *Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>>. Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 set 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Representação de Inconstitucionalidade n. 1.0000.07.454942-9/000, Corte Superior. Rel. Des. Célio César Paduani. Rel. p/ o acórdão Des. Kildare Carvalho. Julg. 13.5.2009. Publ. 14 ago. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão liminar, referendada pelo Tribunal Pleno, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341/DF*. Relator Ministro Marco Aurélio. 15 abr. 2020. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5061894&ext=RTF>>. Acesso em 15 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão Liminar proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672/DF*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. 14 abr. 2020. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342867936&ext=.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2020.

BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Nova Iorque: Routledge, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Articles of Confederation (1777)*. Nova Iorque: McGraw-Hill Companies. Disponível em: <<http://www.glencoe.com/sec/socialstudies/btt/celebratingfreedom/pdfs/040.PDF>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *The Declaration of Independence and the Constitution of the United States of America (1787)*. Washington: Cato Institute, 2002.

FONSECA, José Eduardo da. *A Nova Republica*. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. Ano de 1929. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1931. p. 53-58.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HORTA, Raul Machado. *Problemas do federalismo brasileiro*. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. Ano IX. Belo Horizonte, 1957. p. 68-88.

LACROIX, Alison L. *The Ideological Origins of American Federalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*. Estados Unidos: Tribeca Books, 2010.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: Traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.