

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
LINHA DE PESQUISA CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO**

Luis Gustavo Medeiros de Andrade

**A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE GRUPOS VULNERÁVEIS E
MINORITÁRIOS NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS BRASILEIRAS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO CONSTITUCIONALISMO MULTINÍVEL E DO *IUS
CONSTITUCIONALE COMMUNE* NA AMÉRICA LATINA**

Santa Cruz do Sul
2023

Luis Gustavo Medeiros de Andrade

**A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE GRUPOS VULNERÁVEIS E
MINORITÁRIOS NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS BRASILEIRAS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO CONSTITUCIONALISMO MULTINÍVEL E DO *IUS
CONSTITUCIONALE COMMUNE* NA AMÉRICA LATINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mônia Clarissa Hennig Leal

Coorientador: Prof. Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo

Santa Cruz do Sul

2023

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus e aos guias do plano espiritual, por toda a força e resiliência que me deram no decorrer desta jornada;

Agradeço, também, à minha esposa Flávia, à minha filha Sofia e aos meus pais Tarcísio e Cássia, por todo o apoio e carinho que me prestaram, ao longo desse período e sempre;

Agradeço, de coração, à professora Mônia, ao professor Marcelo Labanca e a todos os demais professores e funcionárias do Mestrado da UNISC, pela oportunidade, ensinamentos, paciência e incansável ajuda durante todo o período do mestrado;

Por fim, agradeço aos colegas de turma Débora, Celso, Gilberto, Jeanine e Fábio Fabrício, por todos os auxílios que precisei.

RESUMO

O presente trabalho aborda como temática as Constituições Estaduais brasileiras como instrumentos de proteção dos direitos humanos e de grupos vulneráveis e minoritários, no cenário de um constitucionalismo multinível e na perspectiva do *Ius Constitutionale Commune* da América Latina. O tema se delimita no estudo das Constituições dos Estados-membros do Brasil, especificamente, em relação a direitos humanos e direitos de grupos vulneráveis (crianças e adolescentes, idosos, portadores de deficiência e mulheres) e minoritários (indígenas e outros). Considerando que o Estado Brasileiro se encontra inserido no contexto de um constitucionalismo multinível e levando em conta o projeto do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina, busca-se responder, nesta dissertação, a seguinte problemática: as Constituições Estaduais brasileiras incorporam conteúdos voltados à proteção dos direitos humanos, como mecanismos relacionados à proteção de grupos vulneráveis e minoritários e cláusulas de abertura ensejadoras dessa integração? Os objetivos específicos da pesquisa são: apresentar o projeto do *Ius Constitutionale Commune* da América Latina e a teoria do constitucionalismo multinível (e teorias correlatas, como o transconstitucionalismo e a interconstitucionalidade) como ferramentas de proteção dos direitos humanos; investigar, na perspectiva de um constitucionalismo multinível, o sistema federativo brasileiro, as competências das Constituições Estaduais e o compromisso da ordem jurídica com a proteção dos direitos humanos e dos grupos vulneráveis; analisar, nas Constituições Estaduais brasileiras, a existência de cláusulas de abertura para tratados de Direitos Humanos e conteúdos voltados para a proteção de grupos vulneráveis nelas contidos, buscando identificar se elas podem ser consideradas como ferramentas de um constitucionalismo multinível, na perspectiva de um *Ius Constitutionale Commune* para a América Latina. Quanto às metodologias, será utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo; serão utilizados os procedimentos histórico e comparativo e a técnica de pesquisa de documentação indireta, pesquisa bibliográfica, legislação das Constituições Estaduais, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Palavras-chave: Constitucionalismo Multinível. Constituições Estaduais. Direitos Humanos. *Ius Constitutionale Commune* na América Latina.

ABSTRACT

The present paper approaches as a theme the Brazilian State Constitutions as instruments of protections of the human rights, and vulnerable and minority groups, in the scenario of a multilevel constitutionalism and in the perspective of the *Ius Constitutionale Commune* of Latin America. The theme is delimited in the study of the Constitutions of the Member States of Brazil, specifically, in relation to human rights and the rights of vulnerable groups (children and teenagers, the elderly, people with disabilities and women) and minorities (indigenous people and others). Considering that the Brazilian State is inserted in the context of a multilevel constitutionalism and taking into account the project of the *Ius Constitutionale Commune* of Latin America, this dissertation seeks to answer the following problem: the Brazilian State Constitutions incorporate contents aimed at the protection of human rights, such as mechanisms related to the protection of vulnerable and minority groups and opening clauses that give rise to this integration? The Specific objectives of the research are: to present the project of the *Ius Constitutionale Commune* of Latin America and the theory of multilevel constitutionalism (and related theories, such as transconstitutionalism and interconstitutionality) as tools for the protection of human rights; investigate, from the perspective of a multilevel constitutionalism, the Brazilian federative system, the competences of the State Constitutions and the legal order commitment with the protection of the human rights and vulnerable groups; to analyze, in the Brazilian State Constitutions, the existence of opening clauses for human rights treaties and contents aimed at the protection of vulnerable groups contained therein, seeking to identify if they can be considered as tools of a multilevel constitutionalism, in the perspective of a *Ius Constitutionale Commune* of Latin America. As for the methodologies, will be used the hypothetical-deductive method; historical and comparative procedures and the research technique of indirect documentation, bibliographical research, legislation of the State Constitutions, jurisprudence of the Federal Supreme Court and of the Inter-American Court of Human Rights.

Keywords: Multilevel Constitutionalism. State Constitutions. Human rights. *Ius Constitutionale Commune* in Latin America.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	PRIMEIRO CAPÍTULO: O CONSTITUCIONALISMO MULTINÍVEL E O IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA (ICAAL) COMO ASPECTOS DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO... 15	
2.1	O constitucionalismo multinível e a proteção multinível de direitos.....	15
2.1.1	Antecedentes históricos do constitucionalismo multinível	15
2.1.2	Do constitucionalismo multinível e dos demais modelos de aproximação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional... 27	
2.1.2.1	Conceito e características do constitucionalismo multinível.....	27
2.1.2.2	Conceito e características do transconstitucionalismo.....	31
2.1.2.3	Conceito e características da interconstitucionalidade.....	38
2.2	O <i>Ius Constitutionale Commune</i> na América Latina e a Transformação da Realidade na América Latina.....	44
2.2.1	O Sistema Interamericano de Direitos Humanos como antecedente histórico do <i>Ius Constitutionale Commune</i> na América Latina.....	44
2.2.2	Conceito e características do <i>Ius Constitutionale Commune</i> na América Latina.....	56
3	CAPÍTULO SEGUNDO: OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS NECESSÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA AUTONOMIA DOS ESTADOS FEDERADOS E A ATUAL CONFIGURAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS, SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	72
3.1	Antecedentes históricos das Constituições Estaduais brasileiras.....	72
3.1.1	Antecedentes históricos dos Estados Federados e evolução do Federalismo no Brasil até a Constituição de 1967	72
3.1.2	A Constituição Federal de 1988 e os arranjos no sistema federativo em relação aos Estados.....	86
3.2	As Constituições Estaduais sob a égide da Constituição Federal de 1988.....	101
3.2.1	O Poder Constituinte Decorrente e as limitações impostas às Constituições Estaduais	101

3.2.2	O espaço de autonomia e as potencialidades das Constituições Estaduais.....	111
4	ANÁLISE SOBRE AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS BRASILEIRAS E SUA UTILIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DO TRANSCONSTITUCIONALISMO E DO <i>IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE</i> NA AMÉRICA LATINA NA PROTEÇÃO DOS GRUPOS VULNERÁVEIS	125
4.1	Análise quantitativa e qualitativa das Constituições Estaduais brasileiras na proteção dos direitos humanos e grupos vulneráveis e minoritários.....	125
4.1.1	Conceito de grupos vulneráveis e minoritários.....	125
4.1.2	Análise quantitativa das constituições estaduais brasileiras, em relação aos dispositivos sobre direitos fundamentais e sobre grupos vulneráveis e minoritários	127
4.1.3	Análise qualitativa das Constituições Estaduais brasileiras, em relação aos dispositivos sobre direitos fundamentais e sobre grupos vulneráveis e minoritários	138
4.2	As Constituições Estaduais, o constitucionalismo multinível e a proteção multinível dos direitos humanos e grupos vulneráveis	150
4.3	As Constituições Estaduais como ferramentas para a implementação do <i>Ius Constitutionale Commune</i> na América Latina, na proteção dos grupos vulneráveis e minoritários	163
5	CONCLUSÃO.....	177
	REFERÊNCIAS	190
	ANEXO A – TABELA DE CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E GRUPOS VULNERÁVEIS	204

1 INTRODUÇÃO

O tema da dissertação são as Constituições Estaduais como instrumentos de proteção dos direitos humanos e dos direitos de grupos vulneráveis e minoritários, no cenário de um constitucionalismo multinível e na perspectiva de um *Ius Constitutionale Commune* da América Latina.

O tema se delimita através do estudo das Constituições dos Estados Federados brasileiros, especificamente, em relação a temas relacionados com a proteção dos direitos humanos e com a proteção de grupos vulneráveis (crianças e adolescentes, portadores de deficiência, mulheres, jovens, grupos LGBTQIA+, dentre outros) e grupos minoritários (indígenas, negros, descendentes de quilombolas, etc.). Estudará, também, o diálogo entre as Constituições Estaduais com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, utilizando-se das teorias do constitucionalismo multinível (e teorias correlatas, como o transconstitucionalismo e a interconstitucionalidade) e da inserção do Estado brasileiro no *Ius Constitutionale Commune* da América Latina. Em termos espaciais, serão analisadas as Constituições Estaduais de todos os Estados-membros da Federação.

Como delimitação temporal, o trabalho se limita a analisar as Constituições Estaduais decorrentes da Constituição Federal de 1988. Com relação às matrizes teóricas, o trabalho será fundamentado nas teorias do constitucionalismo multinível, transconstitucionalismo e interconstitucionalidade, bem como no projeto do *Ius Constitutionale Commune* da América Latina, idealizado por acadêmicos do Instituto Max Planck de Direito Público comparado e de Direito Internacional Público.

O problema que o trabalho pretende responder é: Considerando-se a inserção do Estado Brasileiro no contexto de um constitucionalismo multinível e tomando-se como referência a noção de *Ius Constitutionale Commune* para a América Latina, as Constituições Estaduais brasileiras incorporam conteúdos voltados à proteção dos direitos humanos, como mecanismos relacionados à proteção de grupos vulneráveis e cláusulas de abertura ensejadoras dessa integração?

A hipótese é que Constituições Estaduais são mais um campo de proteção de direitos humanos, possuindo dispositivos específicos voltados à proteção dos grupos vulneráveis e minoritários, bem como possuem cláusulas de abertura em termos de direitos humanos, de modo que podem ser concebidas como ferramentas do constitucionalismo multinível e do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina.

O objetivo geral da pesquisa é analisar se, no contexto da inserção do Estado Brasileiro em um constitucionalismo multinível e considerando a atuação do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina, as Constituições Estaduais brasileiras incorporam dispositivos voltados para a proteção dos direitos humanos, como mecanismos relacionados à proteção de grupos vulneráveis e minoritários, bem como cláusulas de abertura ensejadoras dessa integração.

Como objetivos específicos da pesquisa temos: apresentar a inserção do Estado Brasileiro no *Ius Constitutionale Commune* da América Latina e as teorias do constitucionalismo multinível (bem como o transconstitucionalismo e a interconstitucionalidade) como ferramentas de proteção dos direitos humanos, com especial enfoque para os direitos de grupos vulneráveis e minoritários; investigar, na perspectiva de um constitucionalismo multinível, o sistema federativo brasileiro, as competências das Constituições Estaduais e o compromisso da ordem jurídica com a proteção dos direitos humanos e dos grupos vulneráveis; analisar, nas Constituições Estaduais brasileiras, a existência de cláusulas de abertura para tratados de direitos humanos e conteúdos voltados para a proteção de grupos vulneráveis e minoritários nelas contidos, buscando identificar se elas podem ser consideradas como ferramentas de um constitucionalismo multinível, na perspectiva de um *Ius Constitutionale Commune* para a América Latina.

A pesquisa se justifica em razão da temática porque as Constituições Estaduais podem representar mais um instrumento legal para a proteção dos direitos humanos e direitos de grupos vulneráveis e minoritários, o que é um fato de extrema relevância social, pois pode criar oportunidades para a geração de novos direitos. Ademais, a inserção do o Estado Brasileiro no sistema do *Ius Constitutionale Commune* da América Latina (ICCAL) pode facilitar o diálogo da legislação interna com os tratados de direitos humanos e com as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por fim, as teorias do constitucionalismo multinível são modernas no Constitucionalismo Contemporâneo, permitindo o diálogo entre distintas ordens jurídicas, com a finalidade de proteção dos direitos humanos.

Ademais a justificativa do trabalho como inserido na linha de pesquisa do “Constitucionalismo Contemporâneo”, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, porque o constitucionalismo multinível e o *Ius Constitutionale Commune* da América Latina (ICCAL) são dois instrumentos do constitucionalismo contemporâneo, baseados num Direito Constitucional

Internacional, e voltados para um Direito Constitucional Supranacional, em que prevalece a garantia dos direitos humanos, em detrimento da soberania nacional.

Por sua vez, a orientação com a Professora Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal se justifica, tendo em vista que esta lecionou a disciplina de Jurisdição Constitucional no mestrado, além de ser, também, a Coordenadora do Grupo de Estudos Jurisdição Constitucional Aberta, da Universidade de Santa Cruz do Sul, o qual também tem por objeto de estudo a relação da legislação brasileira com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Quanto à metodologia de abordagem, a dissertação utilizará o método hipotético-dedutivo, pois serão apresentados os institutos jurídicos a serem trabalhados, levando-se à conclusão de que as Constituições Estaduais representam um novo cenário no constitucionalismo contemporâneo. Além disso, serão utilizados os métodos de procedimento histórico e comparativo, apresentando-se uma evolução no Constitucionalismo Contemporâneo e comparando-se diferentes dispositivos de Constituições Estaduais. Por fim, será utilizada a metodologia técnica da pesquisa de documentação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa nos textos da Constituição Federal e Constituições Estaduais, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O primeiro capítulo inicia, no item 2.1.1 apresentando-se uma evolução histórica do Constitucionalismo mundial, abordando o conceito de Constituição, seus momentos na Revolução Francesa e Independência dos Estados Unidos da América. São abordados momentos como a limitação dos poderes estatais e as mudanças constitucionais que surgiram com o Estado Social.

Em seguida, expõe-se que, após o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados verificaram a necessidade de concretizar os direitos humanos, tendo sido criadas Organizações Internacionais (A Organização das Nações Unidas, na esfera global e várias outras em esferas regionais) voltadas, dentre outras atribuições, para a proteção dos Direitos Humanos.

Com os avanços da Globalização e dos sistemas de comunicação, acelerou-se a integração dos Estados e das relações humanas, tornando o mundo um espaço multiculturalista. Essas mudanças também afetaram os Estados, e o Direito Constitucional se aproximou do Direito Internacional. Na Europa, tal aproximação foi mais intensa, com a criação da União Europeia, com órgãos (como o Conselho da Europa) e tribunais supranacionais (o Tribunal Europeu de Direitos Humanos e o

Tribunal de Justiça da União Europeia). Com essa estrutura combinando Estados nacionais e um organismo supranacional através de tratados; foram criadas teorias para tentar explicar juridicamente a relação entre essas diferentes ordens.

No item 2.1.2.1, é explicada a teoria do constitucionalismo multinível, desenvolvido, primordialmente, por Teresa Freixes e José Carlos Remotti Carbonell, com base na situação jurídica da União Europeia. O referido modelo teoriza a existência um sistema multinível (baseado nos Estados Federados), baseando-se numa estrutura hierarquizada de controle e repartição de competências.

No item 2.1.2.2, é apresentada a teoria do transconstitucionalismo, desenvolvida por Marcelo Neves, a qual sustenta ser possível a existência de um diálogo entre diferentes ordens legais, podendo as relações ser entre diferentes Estados, entre Estados e organismos supranacionais, etc. É trabalhada a ideia de “constituição transversal”, onde ocorre um intercâmbio de experiências entre as ordens distintas.

No item 2.1.2.3, é apresentada a teoria da interconstitucionalidade, desenvolvida por Gomes Canotilho, após a releitura de obras de Francisco Lucas Pires. A referida teoria também foi idealizada buscando explicar o contexto da União Europeia, mas sem a imposição de hierarquia entre as diferentes ordens, mantendo-se os avanços constitucionais e proteção dos direitos humanos e grupos minoritários, alcançados pelas ordens anteriores.

No item 2.2, é apresentado um panorama do desenvolvimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), que ocasionou a ideia do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina (ICAAL).

O item 2.2.1 expõe um histórico específico do SIDH, detalhando seu momento de criação, através do surgimento da Organização dos Estados Americanos (OEA), a existência de entraves para o seu desenvolvimento, a assinatura da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH) e, posteriormente da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que é o principal tratado que regula o sistema. Em seguida, são apresentadas detalhadamente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), o desenvolvimento histórico e atribuições desses dois órgãos.

O item 2.2.2 apresenta o conceito e características do do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina (ICAAL), também conhecido como “constitucionalismo transformador” na América Latina, que é um projeto de transformação da região,

formado por operadores do Direito, acadêmicos e sociedade civil, com a premissa no fortalecimento dos direitos humanos na região, bem como na concretização das mudanças contidas nas promessas das constituições latino-americanas.

O ICAAL tem como principais objetivos: a) a abertura dos sistemas jurídicos Latino-americanos para um standard mínimo de direitos humanos na região; b) a atuação conjunta e em rede de diferentes grupos da sociedade; c) o diálogo inter-jurisdicional; d) a integração de grupos vulneráveis e minoritários da região ao constitucionalismo transformador.

O segundo capítulo aborda, inicialmente, a origem do Estado Federado, a partir da experiência Norte-americana, abordando-se a diferença em relação à confederação e ao Estado Unitário. São tratadas as principais características de um Estado Federado, como auto-organização, autogoverno, autoadministração e auto-legislação.

Em seguida, foi apresentado um histórico da evolução do Estado Brasileiro, desde o período colonial, passando pelo Império e por todos os períodos da República, com a finalidade de se demonstrar os momentos de centralização de poder num governo central, em face de momentos de descentralização regional.

No decorrer desses períodos, é possível verificar a evolução das Constituições no Brasil, o surgimento do Federalismo, bem como de certos institutos e características (como os princípios constitucionais sensíveis, o aumento de competências da União e as competências concorrentes) que conferem aspectos centralizadores ao Federalismo Brasileiro.

No item 3.1.2, são detalhadas as principais estruturas no Federalismo, estabelecidas pela Constituição de 1988, sendo feitas análises de institutos como a elevação dos Municípios a entidades Federativas, a forma de repartição de competências entre os entes da Federação, a repartição das receitas tributárias, bem como os problemas decorrentes do modelo adotado.

Mais especificamente, são abordadas as tendências do Supremo Tribunal Federal, em considerar inconstitucionais algumas leis estaduais ou dispositivos das constituições estaduais, por suposta violação de competências da União.

No item 3.1.2, foram colacionados vários julgados que indicam que, nos conflitos federativos envolvendo a disputa de competências entre diferentes entidades da Federação, o STF se inclina em julgar pela inconstitucionalidade de textos de constituições estaduais ou de leis estaduais, privilegiando o interesse da União

Federal. Contudo, essa predisposição foi alterada no período da Pandemia do COVID-19, em que a Corte Suprema assegurou a competência dos Estados e Municípios para legislar sobre assuntos de interesse comum, como matéria de saúde e assistência pública.

No item 3.2, são abordados os principais traços das Constituições Estaduais, sob a perspectiva do constitucionalismo subnacional, como características do poder constituinte decorrente (e suas principais imposições e limitações), bem como os assuntos mais comuns que costumam ser regulamentados naqueles documentos.

Também são feitas considerações acerca do constitucionalismo subnacional, conferindo-se um enfoque em normas constitucionais oriundas de entidades federativas subordinadas a um governo central, tal como Estados Federados ou outras entidades congêneres. Um relevante elemento a ser estudado é o “espaço de autonomia”, que configura o espaço de discricionariedade que o constituinte decorrente possui para traçar as principais estruturas e competências subnacionais.

Foram apresentadas pesquisas de alguns acadêmicos acerca das Constituições Estaduais, abordando-se a quantidade de emendas constitucionais realizadas nesses documentos; alguns apontamentos sobre o período de elaboração de algumas constituições estaduais; quantidade média de artigos nas constituições estaduais; bem como alguns apontamentos sobre direitos fundamentais estaduais.

O terceiro capítulo foi iniciado abordando pesquisa realizada, verificando, de forma quantitativa, todas as constituições estaduais, onde foi apurado o número de artigos, parágrafos, incisos e alíneas, alusivos à proteção de grupos vulneráveis e minoritários, como crianças e adolescentes, idosos, mulheres, portadores de deficiências, jovens, indígenas, afrodescendentes, povos extrativistas, quilombolas e ciganos. A finalidade é aferir a presença e quantidade de dispositivos abordando a proteção desses grupos, podendo ser aferidos quais os grupos são mais abordados nas cartas estaduais, bem como os menos abordados.

Também foi realizada uma pesquisa qualitativa na redação das Constituições Estaduais, em normas atinentes à proteção de grupos vulneráveis e minoritários, verificando-se relevantes dispositivos protetivos desses grupos. Foram observados dispositivos em que os Estados Federados estão autorizados a legislar, dentro do espaço de autonomia autorizado pela Constituição Federal, abordando-se, em geral, direitos de caráter assistencial para as citadas categorias.

Deve ser ressaltado que a pesquisa quantitativa foi realizada através de análise dos textos das Constituições Estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal, contabilizando-se o número de artigos, parágrafos alíneas e incisos relativos a proteção de cada um dos grupos vulneráveis e minoritários encontrados, quantificando-se esta proteção. Por sua vez, a pesquisa qualitativa foi elaborada através de análise semelhante, destacando-se os dispositivos das Constituições Estaduais considerados relevantes para a proteção dos direitos humanos e dos grupos vulneráveis e minoritários.

No item 4.2, são apresentadas características das Constituições Estaduais brasileiras que podem aproximá-las das teorias do constitucionalismo multinível, do transconstitucionalismo e da interconstitucionalidade, através da pesquisa nas redações dessas cartas subnacionais, comparando-as com certas características dessas teorias, de acordo com os autores pesquisados na dissertação.

Merece destaque a apresentação das teorias de Shipan e Volden, que apresentaram formas de difusão de leis e políticas públicas envolvendo diferentes Estados, ou um governo central e entidades subnacionais. No mesmo sentido, serão apresentadas as indagações de Burgess e Tarr, tratando dos diálogos vertical entre uma Constituição Nacional e constituições subnacionais, bem como o diálogo vertical entres essas últimas, mutuamente.

Também serão apresentados apontamentos sobre a sistematização dos ordenamentos jurídicos constitucionais em um sistema multinível, com a finalidade de incrementar a proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, José Remotti Carbonell sustenta que os tratados internacionais propiciaram uma integração entre ordenamentos supranacionais e nacionais. Ademais, algumas constituições nacionais (como a do Estado Brasileiro, em seu art. 5º, § 2º) já possuem mecanismos de reenvio propiciando essa interlocução, são as chamadas “cláusulas de abertura”.

No referido item serão analisadas as Constituições Estaduais brasileiras, no tocante a estas preverem, em seus textos, cláusulas de abertura, tanto em relação aos direitos fundamentais da Constituição Federal, como também em relação a tratados de direitos humanos assinados pelo Estado Brasileiro.

No mesmo item, será avaliado o aspecto prático da interculturalidade nas Constituições Estaduais brasileiras. A interculturalidade é uma característica da interconstitucionalidade relacionada com a integração e valorização de grupos heterogêneos de um Estado. Na prática, pode ser aferida por políticas de ações

afirmativas, ou pela inserção de legislação diferenciando certos aspectos culturais ou incentivando o reconhecimento da diversidade cultural.

No item 4.3, são tecidas considerações acerca da implementação do ICAAL com o auxílio de atores estatais, bem como pela implementação de certos dispositivos nas constituições estaduais. Uma das medidas é a incrementação da legislação interna com normas protetivas de direitos humanos, inclusive as constituições estaduais. Outra providência seria o incremento da infraestrutura estadual que trata das violações diárias de direitos humanos.

Em seguida, aborda-se a importância do engajamento de alguns operadores do direito na implementação do constitucionalismo transformador, com destaque para o papel dos juízes, que devem aplicar rotineiramente o controle de convencionalidade. Este trabalho deve ocorrer em conjunto com outras instituições, como os demais poderes constituídos.

Também será abordado o papel de órgãos compostos por membros da sociedade civil no constitucionalismo transformador, mais especificamente, os conselhos gestores estaduais, por serem compostos de forma heterogênea, tanto por agentes estatais, como por integrantes da sociedade civil. Esses conselhos fiscalizam e deliberam sobre políticas públicas relacionadas com os direitos humanos, e com a proteção de grupos vulneráveis (como mulheres, idosos, etc.). Ademais, também serão aferidas quais são as Constituições Estaduais brasileiras que possuem a previsão desses conselhos, como uma salvaguarda de sua importância, na promoção regional dos direitos humanos.

O mesmo item também aborda o papel de algumas instituições e setores da sociedade civil, exercendo o papel de “*watchdogs*” (vigias) democráticos, que atuaram no Brasil, durante a pandemia do COVID-19, em face de atos arbitrários do Poder Executivo Federal, inclusive, na defesa de dispositivos constitucionais que asseguram competências federativas estaduais.

2 PRIMEIRO CAPÍTULO: O CONSTITUCIONALISMO MULTINÍVEL E O IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA (ICAAL) COMO ASPECTOS DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

2.1 O constitucionalismo multinível e a proteção multinível de direitos

2.1.1 Antecedentes históricos do constitucionalismo multinível

Inicialmente, será apresentado um breve histórico do Constitucionalismo mundial, desde seu conceito e surgimento, passando por sua evolução através do Século XX, até a sua intersecção com o Direito Internacional, o que leva ao surgimento de sistemas global e regionais de direitos humanos, bem como da União Europeia.

“Toda unidade política é constituída, mas nem todas elas têm uma Constituição. O termo ‘Constituição’ abrange ambas as condições, mas as duas não são iguais”. A referida palavra pode significar as condições políticas de um determinado país, bem como o conjunto de leis que estabelece o poder político desse país. Durante muito tempo, a expressão “Constituição” foi utilizada empiricamente, mais relacionada com as condições políticas que prevaleciam de fato, em relação a um determinado país, durante um certo período de tempo (GRIMM, 2016, p. 1).

Um conceito jurídico de “Constituição” passou a preponderar na Modernidade, mais especificamente, a partir do final do Século XVIII, com a Independência dos Estados Unidos e com a Revolução Francesa, que propagaram esse conceito pelo mundo, ao longo de 200 anos (GRIMM, 2016, p. 1).

A invenção histórica das Constituições está relacionada com a limitação e organização do poder estatal e com a fixação de um rol obrigatório mínimo de direitos fundamentais das pessoas, a partir dos movimentos revolucionários do fim do Século XVIII. Segundo Marcelo Neves, o constitucionalismo se iniciou como uma “semântica político-jurídica” que refletia a “pressão estrutural por diferenciação entre política e direito no âmbito da emergente sociedade multicêntrica da modernidade” (NEVES, 2009, p. 53).

O “Constitucionalismo” é a teoria que “ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”. Assim, o constitucionalismo moderno, estuda os esquemas tradicionais do poder político, buscando-se formas de limitação de poder,

por meio de novas formas de ordenação de fundamentação do poder político (CANOTILHO, 2003, p. 51-52).

A “Constituição moderna” de um Estado é uma ordenação jurídica substanciada em um documento escrito, no qual são relacionados os direitos fundamentais da respectiva população e o seu modo de garantia, constando também a organização do Estado, de acordo com um sistema organizado, de modo a torná-lo “um poder limitado e moderado” (noção de “Estado de Direito”). O referido conceito foi difundido ao longo das décadas como um “conceito ocidental de constituição” (CANOTILHO, 2003, p. 52).

No constitucionalismo da Revolução Francesa, restou marcado o declínio do Feudalismo e do Absolutismo justificado na vontade divina, abrindo-se lugar para filósofos do Iluminismo, que pregaram ideias como contrato social (racionalidade da conformação do Estado), separação de poderes (reação à centralização e concentração do poder) e direito natural (limites à atuação do Estado), consolidando-se a ideia de limitação do poder estatal e não intervenção do Estado na esfera privada (LEAL, 2007a, p. 8).

Foram desenvolvidos o “princípio da separação de poderes”, através do qual o poder estatal deveria ser dividido em competências distintas e harmônicas entre si (*checks and balances*). Ademais, surgiu a ideia de “Estado de Direito” (*Rechststaat*), através do conceito de que a vontade do Estado deixou de ser associada à vontade arbitrária do governante, para estar dentro e submetida à vontade da lei (LEAL, 2007a, p. 8-11).

Por sua vez, nas colônias Norte-Americanas as “liberdades civis” (provenientes de documentos anteriores, como o *Bill of Rights*) foram asseguradas em constituições estaduais e na Constituição da União, dando a elas o status de “direitos fundamentais”. Assim, os Estados Unidos conferiram aos direitos fundamentais o “elemento da supremacia” e, algum tempo depois, incumbiram à Suprema Corte a competência de zelar por eles (GRIMM, 2016, p. 73-75).

Fato interessante é que a Revolução Francesa significou uma mudança da sociedade como um todo, criando-se um novo modelo de governo e reformulando-se o sistema legal necessário para regulamentar este modelo (através dos códigos e do direito positivo). Por outro lado, nos Estados Unidos, não houve uma mudança profunda da estrutura social, apenas de mudança política (LEAL, 2007a, p. 20-21).

No século XX, houve a Evolução para o Estado Social e as Constituições passaram a conter assuntos mais amplos, envolvendo sociedade e indivíduo. O Estado deixou de ser um espectador, para intervir nas questões sociais, promovendo serviços públicos e propiciando a igualdade material. Com isso, passaram a ser concretizados os direitos sociais, econômicos e culturais, através de prestações positivas estatais. As Constituições do Estado Social passaram a ter uma estrutura programática, com elementos dependentes de ação política para serem concretizados. (LEAL, 2007a, p. 31).

Por volta da década de 1920, pensadores alemães como Schmitt, Smend e Heller passaram a ampliar o conceito de Constituição, pensando nela como um elemento integrador da vida em comum. A explicação para isto talvez seja a derrota da Alemanha na Primeira Grande Guerra, que gerou a queda da monarquia, trazendo a necessidade da busca de valores para reconstruir uma sociedade fragmentada. Ademais, adotou-se um modelo de Estado Social e intervencionista, através de um protagonismo na esfera pública por parte do Poder Executivo, maior responsável pela realização de projetos sociais, bem como responsável por uma intervenção na Economia (LEAL, 2007a, p. 35-38).

Cumprido salientar que a noção atual de que a Constituição é uma norma jurídica com supremacia somente existia nos Estados Unidos da América. No restante do mundo, prevalecia o posicionamento de que as Constituições não possuíam natureza jurídica e de que seriam apenas proclamações políticas que tinha por finalidade “inspirar a atuação do legislador”. Entendia-se que elas não poderiam ser empregadas pelos juízes e que não constituíam direitos objetivos para os cidadãos. O referido entendimento mudou somente após a Segunda Guerra Mundial, quando se entendeu ser necessária uma eventual contenção de abusos por parte do legislador. Somente neste período histórico é que as demais Constituições do restante do mundo passaram a ter força normativa, com direitos fundamentais e com um status de norma suprema (NETO; SARMENTO, p. 22-23).

Por sua vez, após os horrores da Segunda Guerra Mundial, houve uma necessidade de maior proteção aos direitos humanos, havendo uma consolidação do sentido principiológico para as Constituições. Com isso, o modelo preponderante passou a ser o do Estado Democrático de Direito, havendo uma necessidade maior de concretização dos direitos humanos e fundamentais. As Constituições passaram a conter valores e direitos fundamentais, cuja guarda foi confiada, notadamente, aos

Tribunais Constitucionais, inclusive, em caráter contramajoritário. Além disso, passou a haver um protagonismo maior do Judiciário, através da concretização dos direitos contidos na Carta Maior, havendo uma preponderância de tal atividade ser realizada por Cortes Constitucionais, em caráter de controle concentrado (LEAL, 2007a, p. 38-41).

A Carta das Nações Unidas, assinada em 1945 por 51 Estados (Organização atualmente composta por 192 países), depois do insucesso da Liga das Nações, representou o início do movimento de reafirmação nos direitos fundamentais do homem e na dignidade da pessoa humana. Em 10/12/1948, foi assinada em Paris a Declaração Universal dos Direitos Humanos, significando o primeiro passo para a internacionalização dos direitos humanos, por meio da criação de um catálogo de direitos que valeria para toda a Humanidade (MAC-GREGOR, 2011, p. 538-539).

Dessa forma, passou a ser construída “uma nova feição do direito constitucional ocidental”, incluindo-se o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos eixos dos direitos fundamentais e ainda com a abertura das constituições a tratados e sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos. Com isso, o direito constitucional e o direito internacional passaram a trocar diálogos entre si, com a finalidade de resguardarem juntos o mesmo objetivo: “a primazia da pessoa humana” (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 5).

Assim sendo, com as diferentes organizações de integração estatal (União Europeia, NAFTA, MERCOSUL), o Estado constitucional democrático de direito fica incluído numa “Comunidade Jurídica de Estados constitucionais democráticos de direito”, ficando sujeito a novas regras e limitações (CANOTILHO, 2003, p. 234).

Em cerca de trinta anos, a Globalização mudou a estrutura de sociedades consideradas como “monólitos culturais” em diversificadas com o pluralismo, sendo necessário o devido ajustamento das normas constitucionais, com a finalidade de retratar essa realidade. Na década de 1990 se consolidou a junção de ordens jurídicas diversas no plano estatal, criando-se a União Europeia, dando azo a novos problemas, mas também possibilitando a utilização de novos instrumentos e estratégias, nos níveis internacional e transnacional, bem como envolvendo a articulação de órgãos públicos e privados. Com essa nova realidade, novos paradigmas são necessários a serem pensados, também no plano das ordens constitucionais, no sentido de romper com a lógica de “monismo” estatal (ALMEIDA, 2017, p. 9).

Solsona (2015, p. 146) relaciona o fenômeno que chama de “turboglobalização” com três fenômenos “inter” a saber: a interculturalidade, a interconstitucionalidade e a interculturalidade. Esses fenômenos obrigam as sociedades atuais a “fortes dialéticas, profundas mestiçagens e aceleradas integrações”. De fato, a rapidez da Globalização causou novas situações, riscos e conflitos, nas sociedades nacionais e internacional.

Os avanços nos sistemas de comunicação tornaram as relações globais extremamente integradas, mas, ao mesmo tempo em constante mudança. Ocorreu a necessidade quase forçada de certos setores de uma sociedade manterem relações com outros, um contato entre diferentes ordens sociais, culturais e até constitucionais – fato que acaba gerando um intercâmbio e até mesmo uma “mestiçagem” entre essas realidades sociais. (SOLSONA, 2015, p. 148).

Solsona (2015, p. 153) relaciona algumas causas para o surgimento dos fenômenos “inter” e para a mudança acelerada e surgimento de novos conflitos sociais, podendo ser destacados: a) o aumento da integração de mercados; b) um crescimento do fluxo financeiro e sua dificuldade de controle; c) a mudança de situações geopolíticas, com o surgimento de novas potências mundiais (como a China) e estagnação dos Estados Unidos e países da “Velha Europa”; d) a crise do Estado-nação; e) o acirramento de tensões demográficas, com o crescimento de migrações; f) o surgimento de diferentes formas de cidadania; g) o desenvolvimento e politização de novos direitos; h) o lobby realizado por novos grupos de movimentos sociais, dentre outros.

Além disso, a ordem mundial abriu-se para o multiculturalismo, sendo necessários esforços crescentes para um reconhecimento e tolerância mútuos, entre os diferentes grupos. Culturas diferentes que não coexistem tendem a entrar em choque, especialmente quando dividem o mesmo espaço. Assim, o interculturalismo é necessário como uma forma de gerar uma “integração intercultural”, como forma de evitação de conflitos e de aprendizado mútuo (SOLSONA, 2015, p. 157). Conforme será visto no item 2.2, na América Latina, verifica-se uma grande diversidade cultural no interior dos próprios Estados, de modo que muitos grupos minoritários estão associados a fatores de desigualdade e de exclusão social – e uma perspectiva de mudança se coaduna diretamente com a noção de um constitucionalismo transformador.

Essa “turboglobalização” também alavanca a integração entre diferentes ordens jurídicas, gerando processos de interconstitucionalidade. Na Comunidade Europeia, a integração política e social também acarreta uma crescente integração jurídica, permitindo-se o reconhecimento de certos grupos minoritários (por exemplo, turcos e norte-africanos na Europa). Ademais, o rol de direitos humanos de cada Estado se converge para formar os direitos humanos comuns de toda uma região (SOLSONA, 2015, p. 159).

Especificamente, no campo dos direitos humanos, após a Segunda Guerra Mundial houve a preocupação de ordens constitucionais e ordens internacionais em atribuírem uma maior proteção a tais direitos, inserindo-os nas Constituições nacionais como direitos fundamentais. Contudo, na atualidade, inúmeros setores da sociedade também atuam na proteção desses direitos. Por exemplo, no plano nacional, atuam o Poder Judiciário, aplicando os principais tratados e a Constituição, enquanto os Poderes Legislativo e Executivo implementam leis e políticas públicas, com a finalidade de implementar tais direitos. Outras instituições como Defensoria Pública e organizações não governamentais passaram a atuar na fiscalização desses direitos. Por sua vez, no plano internacional, atuam o Tribunal Penal Internacional, os Sistemas Regionais de Proteção aos Direitos Humanos (Europeu, Africano e Americano), com seus respectivos mecanismos. Por sua vez, alguns setores da sociedade civil (como ONG’s, movimentos sociais, dentre outros) também se mobilizam e atuam na construção e defesa desses direitos (TORELLY, 2017, p. 53).

Atualmente, o Estado possui novos limites, relacionados com princípios e regras jurídicas internacionais. O Estado deve obedecer a certos preceitos, quer no plano internacional, quer no plano interno. Alguns desses princípios são entendidos como “jus cogens” (direito cogente ou forte), como o respeito aos direitos do homem, a autodeterminação dos povos, etc. Além disso, no plano internacional, há também os “direitos humanos”, “como um núcleo básico do direito internacional vinculativo das ordens jurídicas internas” (CANOTILHO, 2003, p. 232-233).

No mesmo sentido, entende Neves, o qual aduz que o aumento das relações entre territórios distintos criou a demanda dos direitos humanos, tornando esse constitucionalismo “nacional” e os direitos fundamentais internos relativamente limitados para o enfrentamento de novos desafios. Da mesma forma, o poder estatal ficou parcialmente limitado, em razão da existência de novas ordens jurídicas internacionais, supranacionais, dentre outras (NEVES, 2009, p. 115).

No caso da União Europeia, não existe um “Estado Europeu”, mas sim uma “Comunidade Jurídica de Estados constitucionais democráticos de direito”. Antes dos arranjos convencionas mais recentes da União Europeia, muitos Estados da Europa haviam inserido, em suas Constituições estatais, cláusulas aderindo o ordenamento interno à Comunidade Econômica Europeia (CEE), à Comunidade Europeia (CE), ou mesmo à União Europeia (UE), o qual gerou um impacto no direito constitucional tradicional (CANOTILHO, 2003, p. 235).

Modernamente, os tratados constituidores da União Europeia possuem um “status material” de norma constitucional (conforme será visto no item adiante), e o “princípio da autonomia da ordem comunitária” aponta para uma certa prevalência hierárquica sobre a organização dos Estados integrantes da União. Todavia, apesar de não se poder mais considerar que os Estados possuem um absoluto poder político, as Constituições ainda são um limite e um ponto de partida, e os Estados ainda podem ser considerados como “donos do tratado”, conforme manifestou o Tribunal Constitucional Alemão, em relação ao tratado de Maastricht, em 1993 (CANOTILHO, 2003, p. 235-236).

É importante ressaltar que, no Sistema Europeu de Direitos Humanos (SEDH), coexistem dois tribunais regionais (supraestatais) de direitos humanos, sendo inevitável o diálogo entre essas duas ordens distintas, por parte dos tribunais locais e demais operadores do direito. Este fenômeno foi um dos mais relevantes para a elaboração da teoria da interconstitucionalidade, por Gomes Canotilho (ALVES; LEAL, p. 37).

O primeiro desses ordenamentos foi estabelecido pelo Conselho da Europa, que é formado por 47 Estados-membros, instituído pela Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950, e tem como órgão julgante o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), sediado em Estrasburgo/França. Por sua vez, a segunda composição regional criada pela União Europeia é composta por 28 Estados-partes, a partir da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000, passando a ser um instrumento vinculante a partir de 01/12/2009, sendo o órgão julgador o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o qual tem sua sede na capital de Luxemburgo (ALVES; LEAL, p. 37).

Por sua vez, o Tratado de Lisboa de 2007 consignou que a União Europeia incorporou a Convenção Europeia de Direitos Humanos, respeitando o citado tratado como alguns dos princípios básicos da União e ainda incorporando o TEDH “como

órgão de garantia, interpretação e controle dos direitos previstos na dita convenção” (CARBONELL, 2016, p. 123)

O TEDH pode receber casos submetidos por Estados integrantes do Conselho da Europa, por organizações não governamentais e por pessoas ou grupos de pessoas, contudo, exige a observância do “princípio da subsidiariedade”, necessitando que a demanda, para ser admitida, tenha esgotado os recursos judiciais internos, que a última decisão tenha ocorrido em até seis meses da apresentação do caso e que o caso não tenha sido submetido a outro tribunal internacional, nos termos do art. 35 da CEDH (ALVES; LEAL, p. 38).

Já o TJUE pode receber casos submetidos por Estados-membros da União Europeia e por cidadãos, os quais podem apresentar recursos diretamente para o citado tribunal, mesmo sem a necessidade de esgotamento das vias judiciais internas. O referido tribunal poderá julgar violações referentes tanto a direitos civis e políticos, como também advindas de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, o que denota uma evolução em sua acessibilidade (ALVES; LEAL, p. 38).

No início do século, pensava-se que as sociedades teriam para sempre uma estruturação baseada apenas numa fonte institucionalizada de poder superior (Constituição), da qual emanaria um ordenamento jurídico hierarquizado (leis, atos administrativos), que seria aplicado a todos os órgãos estatais (CARBONELL, 2015, p. 206). Nessa perspectiva, o poder estatal era visto como “centralista e hierárquico”, de modo que as normas classificadas como superiores impunham sua hierarquia sobre normas inferiores, de modo que os conflitos de normas dessa espécie resolviam-se pelo chamado “princípio da hierarquia” (em que norma superior prevalecia sobre a inferior). Da mesma forma, normas com um mesmo status jurídico, quando se relacionavam, aplicava-se o “princípio da temporalidade” (na qual a norma posterior derogava a anterior) (CARBONELL, 2015, p. 209).

Por sua vez, o arcabouço jurídico interno era tido como um sistema “estanque e fechado”. Mesmo que esses Estados assinassem tratados e convenções, se obrigando a cumpri-los no plano internacional, esses documentos somente teriam aplicação no plano jurídico interno mediante outro ato de vontade estatal. Logo, um tratado sem o devido procedimento de internalização não gerava qualquer direito ou efeito perante os órgãos internos e um juiz não estava obrigado a utilizar juridicamente seus dispositivos (teoria dualista). Quando muito, essas convenções eram utilizadas tão somente como “reforço argumentativo”, sem qualquer vinculação jurídica

(CARBONELL, 2015, p. 211).

Contudo, atualmente, se reconhece que as sociedades são fenômenos complexos, compostas por diversas pluralidades e “por distintos grupos e subgrupos (sociais, culturais, religiosos, econômicos e políticos)”. No mesmo sentido, é possível afirmar que essa complexidade também se transporta para o mundo jurídico, de modo que os operadores do direito devem se preparar para interpretar e empregar o ordenamento jurídico a partir de novos paradigmas, de modo a incorporar essa diversidade de minorias (CARBONELL, 2015, p. 213).

Hodiernamente, não se pode admitir que um ordenamento jurídico seja estruturado apenas por normas, mas também é composto por outros instrumentos vinculantes, “como princípios, valores, objetivos, instituições, direitos e decisões jurisprudenciais, que constituem fundamentos e limites para as normas-regra, assim como para a aplicação e interpretação do Direito” (CARBONELL, 2015, p. 213).

Para Neves (2009, p. 57), a Constituição “torna o código-diferença do ‘lícito/ilícito’ relevante para o sistema político”. As demandas tanto do Estado de Direito como dos direitos fundamentais tornam-se parte dos “processos políticos de busca pelo poder e de tomada de decisões coletivamente vinculantes”. Além disso, a dicotomia “governo/oposição” também se torna relevante para o sistema jurídico porque, durante o procedimento democrático de obtenção da maioria para a tomada de decisões políticas, são realizadas várias negociações e cessões, gerando um certo grau de pacificação social e impedindo a ditadura da maioria.

O constitucionalismo multinível está relacionado com um conceito de “Estado aberto”, em que as constituições nacionais possuem em seus textos os direitos e garantias fundamentais, já consagrados como um padrão mínimo do direito internacional, bem como regras básicas para a participação em ordenamentos regionais. Dessa forma, atuam, em conjunto, os ordenamentos nacional, internacional e supranacional (ANTONIAZZI, 2016, p. 54).

Nos dias atuais, o “Estado Nacional” se encontra incorporado a “comunidades políticas supranacionais, ou em sistemas políticos internacionais globalmente considerados”, de modo que o direito interno é confrontado com um direito constitucional internacional, restando integrado a um “estado constitucional cooperativamente aberto” (CANOTILHO, 2012, p. 284-285).

Para Marcelo Neves (2009, p. 34-35), na “sociedade moderna multicêntrica”, existem inúmeros grupos que a compõem, com interesses divergentes entre si. Caso não existam meios de “aprendizado e influência recíproca entre as diversas esferas sociais”, a sociedade, como um todo, estaria fadada à autodestruição. Entretanto, não basta que ocorram aprendizados “pontuais e momentâneos”, é necessária a criação de vínculos perenes, de modo que os diferentes subgrupos se interinfluenciem por meio de diferentes métodos de comunicação.

É um fenômeno da atualidade o “progressivo entrelaçamento das esferas do direito internacional e doméstico”, de modo que aumenta cada vez mais a influência entre ambas. As cortes constitucionais passam a atuar em um campo misto (parcialmente nacional e parcialmente internacional), ocasionando um crescimento da proteção dos direitos humanos, bem como de uma instância judiciária internacional (DIAS; MOHALLEM, 2015, p. 249-250).

No mesmo sentido, Ferrer Mac-Gregor (2011, p. 537-538) relata que, após o fim da Segunda Guerra Mundial, surgiu uma necessidade de Estados Nacionais se organizarem para emitirem documentos internacionais onde os direitos humanos eram reconhecidos, de modo a criar um standard internacional, com a criação de órgãos de supervisão e controle. Isto deu início a um processo de “internacionalização do direito constitucional (dos direitos humanos)”, pois, se antes, o direito internacional concentrava suas relações nos Estados, surgiu uma preocupação com a proteção dos indivíduos, fato que, inclusive, modificou o tradicional conceito de soberania estatal (2011, p. 538).

Dias e Mohallem (2016, p. 250) tratam de uma “face visível do diálogo entre cortes”, envolvendo tanto práticas de interação direta (realização de reuniões, encontros temáticos e congressos envolvendo diferentes cortes supremas), além da utilização recíproca de decisões judiciais de outras jurisdições como parte do processo decisório dos próprios julgados. Essa influência recíproca é um processo em crescimento, vai gradativamente evoluindo da “consulta ao direito estrangeiro”, para uma “utilização acessória” do direito alienígena nos próprios julgados, passando para sua utilização como um “argumento persuasivo” e, por fim, da utilização de um acórdão estrangeiro “como parte da ratio decidendi, constituindo elemento conclusivo da decisão”. (DIAS; MOHALLEM, 2016, p. 250).

Além disso, a relação entre diferentes cortes se aprofunda através de uma criação voluntária de novos canais de diálogo, além de uma preocupação crescente, por parte dos juízes e dos tribunais, sobre a contextualização de suas próprias interpretações judiciais, de acordo com os direitos humanos na esfera internacional (DIAS; MOHALHEM, 2016, p. 251).

Como exemplos concretos dessa aproximação com a esfera internacional, o Conselho Nacional de Justiça expediu a Recomendação n. 123/2022, orientando, em síntese, aos órgãos do Poder Judiciário, a) o acatamento dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Estado brasileiro é signatário; b) a aplicação da jurisprudência da Corte IDH; c) a recomendação pela utilização do controle de convencionalidade envolvendo a legislação interna; e d) que seja conferida prioridade aos processos envolvendo reparações às vítimas, determinadas pela Corte IDH, em condenações ao Estado Brasileiro (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022).

Em parte, o contato entre diferentes ordens jurídicas se dá através do “diálogo horizontal”. A Globalização alavancou o desenvolvimento da tecnologia, de modo que já é possível encontrar legislação e julgados de inúmeros países através da internet. Com isso, é inevitável a pesquisa entre cortes distintas, havendo “um entendimento de respeito mútuo pelas respectivas parcelas de autoridade e aceitação recíproca da possibilidade de desentendimentos sobre a lei” (DIAS; MOHALHEM, 2016, p. 255).

Tal relação entre cortes ocorre sem hierarquia ou mesmo vinculação jurídica. Cada magistrado pode dialogar com as razões proferidas por outros juízes, podendo acatá-las ou não, de acordo com a convicção pessoal. Contudo, essa rede se fortalece quando poderes judiciários distintos – que compartilham problemas jurídicos semelhantes – aumentam encontros e conferências presenciais, o que fortalece a perspectiva de cada um desses órgãos (DIAS; MOHALHEM, 2016, p. 256).

Canotilho ressalta que o fenômeno da interconstitucionalidade apresenta raízes conhecidas, podendo ser citado, na época da Idade Média, o conglomerado de direitos distintos atuando numa mesma unidade jurídica. Também cita o exemplo dos Estados confederados e federados, com a dinâmica entre Constituição Federal e as Constituições Estaduais, ocorrendo, ao mesmo tempo, uma sobreposição de normas jurídicas, uma autonomia entre as unidades integrantes e a participação de todas essas unidades no poder central (2012, p. 266-267).

Ferrer Mac-Gregor (2011, p. 538) sustenta que a pluralidade de ordens jurídicas em um sistema global de múltiplos níveis, caracterizado por hierarquias e inter-relações complexas, deu azo ao transconstitucionalismo, que ocasiona um pluralismo constitucional, gerando um fenômeno de “Constituições em rede”.

Outro exemplo de dinâmica de constitucionalismo multinível se encontra no Sistema (regional) Interamericano de proteção dos direitos humanos, em que convivem junto com a jurisdição interna, um sistema de proteção global outro e regional, com normas protetivas e jurisdições próprias (ALVES; LEAL, p. 41). É necessário um diálogo para evitar conflito entre os diferentes sistemas, e é nesta perspectiva de diálogo do Sistema de Interamericano de Direitos Humanos com o Direito Interno que se pressupõe o funcionamento do constitucionalismo transformador, conforme será visto no item 2.2.2.

Merece destaque que Canotilho menciona a hipótese do surgimento de um “constitucionalismo global”. Embora a ideia de constituição esteja tradicionalmente ligada a um estado, num cenário globalizado, o indivíduo ganha o status de sujeito internacional, recebendo a proteção de seus direitos fundamentais e direitos humanos. O conjunto de tais direitos toma a forma de uma “constituição de direitos global, com a conseqüente imposição de deveres” aos Estados, organismos internacionais e até mesmo aos centros de poder econômico (CANOTILHO, 2012, p. 288-289).

Bruger e Leal (2017, p. 129-130) desenvolveram uma análise dos estágios de evolução e transformação dos Estados-Nação, segundo a “teoria dos status” de Jellinek. Os estágios 5 e 6 correspondem, respectivamente ao “status europaeus” e o “status universalis”, que representam uma abertura da estrutura do Estado ao consenso e ao Direito Internacional. Em determinado ponto da História, todos os Estados passaram a depender (em intensidades diferentes), dos países vizinhos para relações envolvendo cultura, economia e segurança. Em algum momento, essa inter-relação irá necessitar de “conformação de padrões de conduta supranacionais e nacionais”. Um Estado pode-se tornar mais forte internacionalmente quando atua conjuntamente com parceiro para lhe auxiliar nessas relações, e vice-versa. Isso explica porque a Europa e a comunidade mundial desenvolveram vários tratados sobre Direito Internacional e Direitos Humanos, que complementaram os direitos constitucionais internos (BRUGER; LEAL, 2017, p. 129-130).

Assim, constatando-se o fenômeno das “Constituições em rede”, afigura-se possível alguns olhares distintos acerca da maximização dos direitos fundamentais, para além da utilização de modelos contemporâneos como mais uma forma de “sequestro do Direito pela Economia”. O ideal é a organização de uma “jurisdição constitucional internacional” que assegure um padrão mínimo de respeito aos direitos, assegurando-se a manutenção da diversidade e pluralidade atual da civilização, sem que esse arcabouço seja alterado com facilidade por um ou poucos centros de poder dos quais emanam as decisões políticas (COELHO; CORDEIRO, 2016, p. 80).

Nos próximos tópicos, serão analisados os conceitos e características do constitucionalismo multinível, do transconstitucionalismo e da interconstitucionalidade, sendo estas três modalidades de aproximação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional.

2.1.2 Do constitucionalismo multinível e dos demais modelos de aproximação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional

Diante do cenário contemporâneo de aproximação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional, é possível classificar doutrinariamente três diferentes “modelos Ibero-americanos”, construídos para teorizar “a integração e o intercâmbio constitucional no plano internacional”, dentro e fora da Comunidade Europeia: o constitucionalismo multinível, a interconstitucionalidade e o transconstitucionalismo (COELHO; CORDEIRO, 2016, p. 79).

2.1.2.1 Conceito e características do constitucionalismo multinível

O primeiro desses modelos é o “constitucionalismo multinível”, elaborado, principalmente, por Teresa Freixes e José Carlos Remotti Carbonell, para um contexto da União Europeia, a qual se antecipou a outros blocos regionais, formatando um sistema “geopolítico institucionalizado, democrático e republicano”. Conforme será visto, o presente modelo teoriza um sistema multinível inspirado nos modelos de Estados Federados, pressupondo-se estruturas organizadas de controle e repartição de competências (COELHO; CORDEIRO, 2016, p. 81).

Tradicionalmente, o Direito distingue e estuda individualmente regras, princípios e valores. Entretanto, com o fenômeno da Globalização e da integração jurídica, valores e princípios passam a ser incorporados na regulação jurídica concreta. Isto ocorre principalmente com normas de valor constitucional, que possuem hierarquia superior ao restante da legislação (SANJUÁN, 2016, p. 23-24).

Na esfera internacional, houve um reforço jurídico de valores e princípios, especialmente após a formação do Conselho da Europa, instituição regida pelo primado do “Estado de Direito, Democracia e Direitos Humanos”. Com a gradativa formação da União Europeia, a integração entre países ocasionou o diálogo entre ordenamentos jurídicos, inflando os tratados supranacionais da União Europeia e das Constituições dos Estados-Membros com esses valores e princípios (SANJUÁN, 2016, p. 24).

Com tal integração de valores e princípios a essas normas de caráter superior (constitucional e supraconstitucional), aqueles se tornaram obrigatórios e vinculantes, orientando a criação de outras normas e dirigindo o ordenamento jurídico ao cumprimento de metas. Nesse cenário, surge um “sistema jurídico multinível”, baseado em Estados Federados, como Alemanha ou Estados Unidos, onde um mesmo instituto ou assunto jurídico integra diferentes camadas do ordenamento (SANJUÁN, 2016, p. 25).

O conceito de “constitucionalismo multinível” foi gradualmente construído com a finalidade de articular a complexidade dos atuais sistemas jurídicos, a partir dos processos modernos de democratização, integração supranacional e descentralização interna (CARBONELL, 2016, p. 118). Como características, podem ser citadas:

[...] una pluralidad de niveles (local, regional, nacional, supranacional com una variedad de órdenes);
 diversidad em algunos de estos niveles de órganos y organizaciones generadores de derecho (por ejemplo em el nivel supranacional encontramos a la Unión Europea, el Consejo de Europa, las Naciones Unidas);
 asimetría em el reparto de las materias y competencias que asume cada uno de estos niveles y organizaciones;
 multiplicidad de elementos normativos (junto a las reglas se encuentran principios, valores, derechos, fines, objetivos, criterios jurisprudenciales, etc);
 y
 transversalidad en todos os niveles, organizaciones, materias, competencias y elementos, de determinados contenidos materiales democráticos (próprios del Estado Democrático y social de Derecho y del pleno respeto a los derechos fundamentales y a la dignidade de la persona humana) que conforman um estándar mínimo común. (CARBONELL, 2016, p. 118-119).

Isto porque a União Europeia possui um sistema jurídico mandatório, que assegura o cumprimento de todos os seus tratados e normas, possuindo ainda órgãos com a competência de interpretar seus tratados e demais fontes originárias. Além disso, esse sistema tem a capacidade de resolver problemas relacionados “à validade, interpretação e aplicação do direito derivado e dos atos relacionados pelas instituições e órgãos [...], sendo vinculantes suas resoluções” (CARBONELL, 2016, p. 119).

Existe uma inclinação atual em considerar que os tratados que regem a União Europeia teriam uma natureza “funcionalmente constitucional”, muito embora grande parte deles não possua formalmente tal status jurídico. Contudo, num sentido “material”, esses tratados cumpriram essa função constitutiva, em relação à União Europeia, tal como o conceito de “norma fundamental”, de Hans Kelsen. Isto porque esses tratados são fundamento de validade para o restante das normas europeias e os Estados-Membros ficam com seus sistemas jurídicos vinculados a esse sistema. Ademais, todo esse sistema se encontra supervisionado por um tipo de “controle de constitucionalidade”, efetivado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, o qual garante a supremacia desse Direito Comunitário (SANJUÁN, 2016, p. 26).

Nesse sentido, no âmbito do caso “partido ecologista Los Verdes vs. Parlamento Europeu”, julgado em 1986 (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 1986), o Tribunal de Justiça da União Europeia compreendeu ser a Comunidade Europeia como uma “Comunidade de Direito”, assim como reconheceu os tratados que a criaram como tendo um status de “carta constitucional fundamental” da referida Comunidade. Além disso, para a criação dos tratados de formação da União Europeia, houve uma cessão parcial da soberania estatal dos Estados-Membros, para que fosse criado um novo ordenamento jurídico (CARBONELL, 2016, p. 121; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 1986).

Nessa sistemática, o constitucionalismo multinível funciona com normas de conexão e de reenvio, entre diversos sistemas ou subsistemas jurídicos, coordenados pelo Direito da União Europeia. Contudo, existe a integração entre o sistema do Direito Internacional e do Direito Interno, sendo que este último nível ainda pode conter um subnível de ordenamento, em caso de Estados Federados ou compostos, nesse caso, funcionando um “nível sub-estatal” (SANJUÁN, 2016, p. 28). No terceiro capítulo, será melhor abordado que os níveis subnacionais – especialmente as Constituições Estaduais – podem ser fontes de direitos fundamentais subnacionais, inclusive para a proteção de grupos vulneráveis e minoritários (ARAÚJO; MEYER, 2022, p. 417). Além

disso, no caso de algumas Constituições Estaduais brasileiras (como a do Rio de Janeiro e de Santa Catarina), foram incluídas cláusulas de abertura para a aplicação de tratados de direitos humanos assinados pelo Brasil, o que constitui uma norma de reenvio para o nível supranacional (RIO DE JANEIRO, 2021; SANTA CATARINA, 2020).

Assim, por exemplo, quando o Tratado de União Europeia invoca uma norma da Convenção de Genebra sobre refugiados, para detalhar acerca do reconhecimento de certos direitos, esta norma deve ser reconhecida e cumprida pelos Estados-Membros da União Europeia, os quais, por sua vez, devem fazer cumprir o mesmo efeito no nível subnacional/interno. Esse complexo de normas deve ser gerenciado por um órgão superior e deve possuir os típicos elementos de controle dos sistemas jurídicos, como “unidade, completude, coerência, etc.”, além de seguir certos princípios, tais, como “hierarquia, competência e subsidiariedade” (SANJUÁN, 2016, p. 28).

Dessa forma, na sistemática do constitucionalismo multinível, pressupõe-se que as Constituições nacionais transferem algumas competências constitucionais a outros níveis (tanto os locais e regionais, como também os supranacionais), organizando-se em “subsistemas integrados”. Ademais, para a eventual resolução de problemas de competência – mesmo que eles envolvam questões supranacionais, devem ser utilizadas soluções tradicionais de “colaboração, cooperação, distribuição de competências e funções” típicas de Estados Federados (CARBONELL, 2016, p. 137-139).

Assim, no âmbito do constitucionalismo multinível, pressupõe-se a existência de uma hierarquia entre níveis, de modo que os níveis superiores controlam os inferiores, a partir de uma “lógica top/down” (de cima para baixo). O perigo disso é que pode existir um risco para a manutenção dos direitos fundamentais quando estes entram em choque com os ditames principais do sistema econômico, porque o referido modelo abarca “possibilidades de interferências de outros sistemas na função do direito constitucional” (COELHO; CORDEIRO, 2016, p. 95).

Como exemplo desse risco, pode ser citado o Tratado de Estabilidade, Coordenação e governança na União Econômica e Monetária da União Europeia, o qual obrigou que suas normas fossem incorporadas no ordenamento dos Estados-membros dentro do prazo de um ano, e que aplicou medidas de austeridade financeira, prejudicando os direitos sociais de alguns países da União Europeia

(COELHO; CORDEIRO, 2016, p. 98).

Dessa forma, o ponto mais relevante para o constitucionalismo multinível, no presente momento, é que a referida teoria pressupõe uma ordem supranacional que se sobrepõe aos Estados Nacionais, devendo ser cumprida, também, pelas entidades subnacionais internas de cada Estado, havendo mecanismos de conexão e reenvio para o funcionamento adequado desta estrutura. Por exemplo, no item 4.2, será verificado que algumas Constituições Estaduais brasileiras possuem cláusulas de abertura em relação a tratados de direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro.

2.1.2.2 Conceito e características do transconstitucionalismo

A seguir, passa-se a analisar a teoria do transconstitucionalismo, formulada por Marcelo Neves, a qual propõe uma reflexão sobre a interrelação entre diferentes ordens legais, sejam elas nacionais, internacionais, locais, supranacionais ou transnacionais, proporcionando o controle do poder político e o desenvolvimento de questões relativas aos direitos humanos (COELHO; CORDEIRO, 2016, p. 84).

Marcelo Neves trabalha o conceito de “constituição transversal”, no sentido de que uma Constituição troca aprendizados e experiências com outros ordenamentos jurídicos. Isto ocorre através de “entrelaçamentos como ‘pontes de transição’ entre ambos os sistemas, de tal maneira que pode desenvolver-se uma racionalidade transversal específica” (2009, p. 62). Ademais, diferentes ordens jurídicas, com distintos “programas e critérios”, externalizam e internalizam informações, trocando experiências mutuamente (2009, p. 115).

Ademais, o transconstitucionalismo trabalha com a perspectiva de “*inputs e outputs*”: o diálogo entre ordens jurídicas distintas permite o “*input*” (entrada) de aprendizados jurídicos e políticos que possuem alguma conexão entre si. Da mesma forma, permite o “*output*” (saída) de ideias divergentes, mas com um viés de “adequação social” e de tolerância de convívio de ideias antagônicas, num mesmo espaço democrático (NEVES, 2009, p. 71).

Na constituição transversal, existe uma conexão mútua nos campos da política e do direito, desenvolvendo-se um intercâmbio de ideias. Cada ordem jurídica trabalha com seus programas e critérios, submetendo-se ao “mesmo código binário do lícito/ilícito”. Contudo, tendo em vista que essas diferentes ordens jurídicas são integrantes do mesmo “sistema funcional da sociedade mundial”, é possível uma

relação transconstitucional, através de “prestações recíprocas (relações de input/output), interpenetrações e interferências entre sistemas em geral (NEVES, 2009, p. 125)

Neves sustenta que a internalização de normas ocorre, de modo oficial, desde o Tratado de Westfália (1648), em que tratados são internalizados através da ratificação, além do relacionamento entre diversas ordens jurídicas estatais, por meio das normas de reenvio do Direito Internacional Privado. Todavia, a novidade seriam as formas de intermediação envolvendo tratados internacionais e legislação interna, em que uma variedade de ordens jurídicas se inter-relaciona sem a necessidade de hierarquia (2009, p. 116).

Os encontros formais e informais entre membros do poder judiciário e diferentes atores governamentais, por si sós, já formam as chamadas “pontes de transição”, onde é possível a troca de experiências entre ordens jurídicas distintas. No mesmo sentido, o sistema jurídico mundial acabou se tornando multicêntrico, pois juízes de diferentes ordens jurídicas (nacionais, supranacionais, etc.) observam as decisões alheias e se utilizam dessas como fontes de diálogo. Sob a ótica de um certo ordenamento jurídico, este pode se considerar como “central”, enquanto outros ordenamentos são tidos como periféricos, e vice-versa (NEVES, 2009, p. 117).

Melina Fachin (2020) sustenta que a proteção atual dos direitos humanos deixou de ser uma atribuição exclusiva da

soberania estatal-constitucional”, ressaltando ser relevante a “interface e os diálogos dos diferentes planos protetivos para a realização dos direitos humanos – o que demanda a relação entre os constitucionalismos e destes com o direito internacional dos direitos humanos. (FACHIN, 2020, p. 67-68).

O intercâmbio ocorre, primária e diretamente, através dos Poderes Judiciários de cada centro, de modo que uma instituição de Poder Judiciário é o centro de determinada ordem jurídica e a periferia de outra. Como exemplo de intercâmbio, pode ser citada uma mera reinterpretção do próprio ordenamento, a partir do sentido interpretativo obtido através de outra ordem jurídica. Contudo, eventualmente, pode ocorrer um intercâmbio entre “Poderes Legislativos, Governos e Administrações” de ordens diversas. (NEVES, 2009, p. 118).

Ocorre uma citação recíproca entre cortes constitucionais distintas, como autoridade persuasiva, criando-se uma “racionalidade transversal”, onde “as cortes dispõem-se a um aprendizado construtivo com outras cortes e vinculam-se às decisões dessas”. Da mesma forma, existe diálogo semelhante entre outros poderes Legislativos, Executivos e administração das diferentes ordens jurídicas (NEVES, 2009, p. 119).

No mesmo sentido, Dias e Mohalhem sustentam que sempre foi uma prática comum entre diferentes Poderes Legislativos a realização de “comparações entre sistemas jurídicos em geral e instrumentos normativos específicos”. A referida prática é tradicionalmente utilizada como um meio para a obtenção de inovações legislativas, contudo, nem sempre a comparação é adequada, ante a diversidade das situações concretas (2016, p. 253).

No transconstitucionalismo, não existe hierarquia entre ordenamentos distintos; “as ordens se inter-relacionam no plano reflexivo de suas estruturas normativas que são autovinculantes e dispõem de primazia” (NEVES, 2009, p. 118). Ocorre uma desconstrução do próprio ordenamento e uma nova rearticulação, a partir da incorporação do sentido do “outro”.

O transconstitucionalismo pressupõe o debate de problemas comuns, que “se apresentam de maneira transversal”, em que uma ordem reconhece a condição da outra ordem e a forma como ela lida com o mesmo problema. Questões comuns devem ser debatidas e solucionadas mediante uma “conversação constitucional” e através de um aprendizado mútuo (ALVES, 2017, p. 10).

Como exemplo de diálogos, Marcelo Neves cita, expressamente, ser possível:

- a) o intercâmbio entre direito estatal e direito internacional (ex: relação entre as normas protecionistas de um Estado em face de práticas modernas de Direito Econômico Internacional, por parte da Organização Mundial do Comércio);
- b) entre direito estatal e supranacional (ex: reinterpretação de normas de um estado europeu a partir de julgados do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias);
- c) entre ordens jurídicas estatais (ex: a invocação de julgados de cortes constitucionais de alguns Estados por outros, a título de fundamentação da decisão);
- d) entre Estados com organizações privadas ou quase-públicas (ex: a invocação de normas de arbitragem internacional por parte das cortes constitucionais de alguns Estados);
- e) entre Estados com ordens locais extraestatais (ex: a tolerância do funcionamento de normas de comunidades indígenas por parte de um Estado) (NEVES, 2009). Convém

ressaltar que Neves (2009, p. 235) também expressa ser possível o transconstitucionalismo “entre ordens locais”, de modo que é possível inferir a ocorrência do referido fenômeno entre Estados-Membros de uma Federação.

Através de um diálogo entre diferentes ordens jurídicas, compartilha-se uma “realidade material semelhante”, podendo-se chegar a soluções correlatas. Através do conhecimento de práticas estrangeiras, é possível o aprimoramento e complementação destas práticas, de modo a fortalecer os direitos humanos em ambas as regiões (FACHIN, 2020, p. 75). Contudo, é forçoso reconhecer que, às vezes, existe a discordância entre as diferentes ordens jurídicas, pois coexistência nem sempre significa o consenso e a concordância. Todavia, muitas vezes o conflito pode gerar um resultado criativo (FACHIN, 2020, p. 72).

No constitucionalismo multinível, o diálogo se dá principalmente entre tribunais e juízes distintos. Contudo, há também a participação da sociedade civil nesse intercâmbio. Por exemplo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5543, o Núcleo de Constitucionalismo e Democracia da Universidade Federal do Paraná atuou como *amicus curiae*, juntando razões, onde se colacionou um julgado da Corte Europeia de Direitos Humanos (FACHIN, 2020, p. 75-76). Essa participação da sociedade civil e das ONGs também é uma marca do ICCAL, conforme será observado nos itens 2.2.2 e 4.3.

Na referida ADI, questionava-se as normas do Ministério da Saúde e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária acerca de regulamentos que proibiam a doação de sangue por parte de homens de orientação homossexual. Na atuação do *amicus curiae*, foi apresentado o caso *Tadeucci and MacCall vs Italy*, no qual a Corte Europeia havia decidido sobre “a impossibilidade de as políticas nacionais fazerem um recorte da proteção de direitos e das liberdades para apenas uma parcela da população” (FACHIN, 2020, p. 76).

Assim, ficou demonstrada a necessidade de diálogo entre o STF e a Corte Europeia de Direitos Humanos, “rompendo-se o colonialismo provinciano”. Não houve a necessidade de reforma do Poder Judiciário ou a assinatura de um novo tratado. Foi utilizado o diálogo com outra ordem jurídica como um elemento constitutivo de um julgado interno, o que foi calatizador para os direitos humanos (ao contrário de “nocivo”, como usualmente se imagina). Ademais, verificou-se que acadêmicos da sociedade civil atuaram como agentes desse “constitucionalismo pluralista” (FACHIN, 2020, p. 76).

Neves ressalta que algumas ordens jurídicas (geralmente, as estatais) não se predispõem a utilizar o transconstitucionalismo, em razão do desconhecimento dos direitos fundamentais e da inadmissão da limitação dos detentores do poder através de um sistema jurídico-positivo. Mesmo assim, nessas hipóteses, o transconstitucionalismo atua, ainda que de forma limitada: “irritações, influências e pressões transconstitucionais (que) podem levar a transformações da ordem anticonstitucional” (NEVES, 2009, p. 130).

Neves reconhece ser necessário o aperfeiçoamento da teoria e dogmática do direito transconstitucional, especialmente quando utilizado para além do Estado, em parte, por causa da “persistência do provincianismo constitucional, especialmente no âmbito do direito estatal” (2009, p. 130-131).

Dessa forma, verifica-se que o constitucionalismo interno pode ser gradativamente modificado em face do transconstitucionalismo. A globalização desterritorializou vários assuntos, inclusive os de ordem constitucional. O reconhecimento do transconstitucionalismo, através de suas “racionalidades transversais”, permite a solução de vários problemas internos de uma ordem jurídica, a partir da observação e experiência com outras ordens jurídicas (NEVES, 2009).

Lamentavelmente, o próprio autor vislumbra vários limites ao transconstitucionalismo, em razão da “sobreposição ou ‘colonização’ de ordens jurídicas por sistemas sociais que instrumentalizam o direito”. Mais especificamente, algumas assimetrias da sociedade e do direito bloqueiam a prática do transconstitucionalismo (NEVES, 2009, p. 279).

Como “assimetrias das formas do direito”, pode-se citar quando uma ordem jurídica é desmesuradamente forte comparando-se com outra, de modo que sejam desconsideradas as aspirações e exigências da segunda em relação à primeira. Quando isto ocorre, não há um diálogo entre ordens jurídicas, mas sim a opressão da ordem mais fraca pela mais forte (ainda que por meios difusos); ou a “negação da autonomia” da ordem mais fraca pela mais forte (NEVES, 2009, p. 280).

Um desses exemplos seria a “imunidade perante o direito internacional” das grandes potências, como China, Estados Unidos e Rússia, as quais, exemplificativamente, procuram controlar o excesso de armamentos em países internacionalmente mais fracos, porém não toleram o controle desse armamento por outros países, considerando, neste último caso, “uma interferência ilegítima em assuntos internos” (NEVES, 2009, p. 281). O mesmo pode ser dito em relação ao

controle de poluição, tarifas alfandegárias e até mesmo ao respeito aos direitos humanos.

Como exemplo deste último ponto, podem ser citadas as inúmeras violações de direitos humanos que ocorrem na prisão da Base de Guantánamo, onde normas internacionais são violadas continuamente, mas o Poder Judiciário Estadunidense não aceita a jurisdição das cortes internacionais para julgar fatos que ocorrem em território norte-americano. Dessa forma, Marcelo Neves conclui que “no interior de Estados constitucionais desenvolvem-se práticas “anticonstitucionais”, cuja “migração” mina a realização do transconstitucionalismo” (NEVES, 2009, p. 281).

De um modo geral, essas superpotências aplicam “políticas neocoloniais” nos países periféricos e oprimem seus sistemas jurídicos no âmbito do mercado, cultura, educação, de modo a impor sua superioridade e relativizar as ordens jurídicas desses países mais fracos. Outro exemplo seria a pressão de empresas multinacionais sobre normas internas de direito econômico desses países periféricos (NEVES, 2009, p. 282).

Outro problema de ordem semelhante, enfrentado na ordem interna de um Estado, seria o caso de o poder central estatal não aceitar ou colaborar com as particularidades jurídicas dos poderes locais. A pretexto de manter a soberania ou unidade de um Estado (usualmente, Federado), o governo central proíbe as manifestações plurais no plano jurídico ou social. Essa forma de controle pode ser exercida tanto através de uma solução jurídica (impondo-se uma norma hierárquica superior), ou até mediante um conflito armado. Para o autor, essa postura impede um aprendizado recíproco entre essas ordens nacionais, o que pode engessar um ordenamento. Como exemplo, pode ser citado o crescimento administrativo e político de uma província regional, surgindo pretensões para uma eventual autonomia, sendo este intento debelado por um governo central, por meio de aparatos jurídicos ou por meio de força militar (NEVES, 2009, p. 283-284).

Outra dificuldade para a implantação do transconstitucionalismo seria a dominância exercida por parte de certas “forma de direito” em nossa sociedade. Por exemplo, a propriedade e o contrato são institutos jurídicos demasiadamente “fortes” em nossa sociedade, nos âmbitos jurídico, político e econômico. Deste modo, os detentores dessas formas jurídicas expandem seu poder e influência em detrimento de outras formas, como a proteção do meio ambiente, direitos sociais e inclusão social, podendo até mesmo ocasionar numa limitação gradativa de tais direitos

(NEVES, 2009, p. 284).

Segundo o autor, mesmo risco correm os direitos humanos:

[...] perante as formas jurídicas do poder político e da economia, também as formas jurídicas dos direitos humanos permanecem muito frágeis: na medida em que seu acoplamento com a inclusão da pessoa ou da exclusão do homem é bloqueado pelos discursos do mercado e do poder de modo regular e sistemático [...]. (NEVES, 2009, p. 285).

Assim, Marcelo Neves conclui que o transconstitucionalismo acaba sendo um instrumento de rara utilização na sociedade mundial, pois depende de entrelaçamentos entre ordens jurídicas estáveis e mais ou menos equânimes entre si. Tendo em vista que a sociedade mundial é majoritariamente desigual, a tendência hoje é ocorrer um entrelaçamento desfavorável, onde a ordem mais forte impõe sua influência para uma ordem mais fraca, sem a reciprocidade (NEVES, 2009, p. 285).

Mais especificamente, ordens nacionais e transnacionais aparelhadas por grandes grupos econômicos atuam de forma destrutiva sobre ordens formadas por países em desenvolvimento e ainda em “comunidades locais não estatais”. O mesmo ocorre com os direitos humanos, sociais e ambientais, que são formas jurídicas gradativamente oprimidas por outras formas mais atreladas à economia e ao poder (NEVES, 2009, p. 286).

Deve ser ressaltado que, no Brasil, as expressões “transconstitucionalismo” e “interconstitucionalidade são utilizadas indistintamente como a mesma teoria, o que configura uma imprecisão. A teoria do transconstitucionalismo é sistematizada em duas concepções: na primeira, é possível conceber o transconstitucionalismo através de diálogos entre ordens jurídicas diversas, mas pode também ser concebido para funcionar “em um sistema jurídico mundial multinível” (ALVES; LEAL, p. 80).

Para Marcelo Neves, o transconstitucionalismo é uma teoria que não está necessariamente ligada ao constitucionalismo internacional (ou estatal, supraestatal, etc), pode ser utilizada tão somente para a resolução de problemas jurídicos em comum, os quais perpassam por distintas ordens. Procura-se analisar as possibilidades das “pontes de transição” entre diferentes ordens, sejam jurídicas, ou até mesmo entre uma ordem jurídica e outros sistemas sociais (ALVES; LEAL, 2021, p. 80).

No item 4.2, será realizada uma relação do transconstitucionalismo com as Constituições Estaduais, onde se tentará comprovar um diálogo entre as diferentes ordens constitucionais estaduais e entre estas e a Constituição Federal.

2.1.2.3 Conceito e características da interconstitucionalidade

A seguir, será examinado o modelo da teoria da interconstitucionalidade, desenvolvida mais recentemente por Gomes Canotilho, no ano de 2006, na obra “Introdução ao Direito Constitucional Europeu”, a partir de uma releitura de ideia publicada anteriormente (no ano de 1997), por Francisco Lucas Pires. Este último autor procurou desenvolver uma teoria constitucional para a realidade da União Europeia, buscando harmonizar “a pluralidade de constituições e ordenamentos”, mas havendo uma forma de “interação reflexiva entre normas constitucionais de diferentes fontes, que convivem no mesmo espaço político” (ALVES; LEAL; 2021, p. 84).

Com a integração regional da União Europeia, tornou-se necessária a criação de uma teoria buscando a manutenção do Estado-nação, mas com a constituição de um organismo supranacional e multinível, capaz de proferir decisões vinculantes aos Estados-membros, mas assegurando os avanços constitucionais comuns a todo o bloco. Daí surge a teoria da interconstitucionalidade, buscando-se uma nova teoria constitucional, baseada na “cultura jurídica e constitucional europeia” (ALVES; LEAL; 2021, p. 84-86).

Segundo Coelho e Cordeiro (2016, p. 88), Canotilho idealizou um modelo de integração constitucional sem hierarquia (ou com uma hierarquia de baixa densidade), baseado “num modelo de integração em redes”, no qual “as partes seriam o ponto de partida real da constitucionalidade integrada”, de modo que cada Estado contribuiria parcialmente na construção de um arcabouço europeu de direitos fundamentais, comuns à toda a União Europeia (COELHO; CORDEIRO, 2016, p. 88).

Em sua obra “Brançosos e Interconstitucionalidade”, o pesquisador português Gomes Canotilho estudou os diálogos possíveis entre o processo de formação da União Europeia (bem como seus tratados estruturadores) e as Constituições dos respectivos Estados-membros. Essas relações são decorrentes de “constituições em rede”, num mesmo contexto político e buscando uma atuação conjunta para a resolução de demandas comuns (SILVEIRA, 2015, p. 21-23).

Para Canotilho (2012, p. 266-268), a teoria da interconstitucionalidade “estuda as relações interconstitucionais de concorrência, convergência, justaposição e conflitos de várias constituições e de vários poderes constituintes no mesmo espaço político”. Contudo, há uma complexidade em articular diálogos entre ordenamentos a partir de uma ótica pluralista, quando a base são várias constituições com poder constituinte, fontes e legitimidades distintas.

A expressão “interconstitucionalidade” foi definida pela academia portuguesa, definindo a inter-relação entre diversas ordens constitucionais sem a existência de hierarquia entre elas. Este termo reproduz uma versão da teoria do constitucionalismo multinível, mas representa uma modalidade de interconexão de ordens constitucionais sem a hierarquia de níveis subnacionais. Ademais, a interconstitucionalidade trata dos “riscos de conflito/disputa [sobretudo entre o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e tribunais constitucionais dos Estados Membros]”, mas sem a superação tradicional do conceito de constituição estatal; apenas combina o referido conceito com a realidade comunitária europeia (SILVEIRA, 2015, p. 24-27).

Um fenômeno que ajudou a construir o fenômeno da interconstitucionalidade foi o fato de o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e o Tratado da União Europeia se utilizarem das tradições e princípios constitucionais pertencentes aos Estados-Membros da União como fonte para formar as bases dos direitos fundamentais da Comunidade Europeia, fato que avançou para um “direito constitucional sem Estado” (SILVEIRA, 2015, p. 31). Assim, a União Europeia tomou como base o Direito Constitucional já existente (a partir da principiologia já consolidada pelos Estados), para formar um direito comunitário que pode ser visto tanto como um acordo entre Estados como também um tratado entre os povos da Europa (SILVEIRA, 2015, p. 33).

Canotilho destaca cinco particularidades da comunidade europeia, que levam à interconstitucionalidade:

- (i) existência de uma rede de constituições de estados soberanos; (ii) turbulência produzida na organização constitucional dos estados soberanos pelas organizações políticas supranacionais; (iii) recombinação das dimensões constitucionais clássicas através de sistemas organizativos de natureza superior; (iv) diversidades de constituições inseridas na rede interconstitucional; (v) criação de esquemas jurídico-políticos caracterizados por um grau suficiente de confiança condicionada entre as várias constituições imbricadas na rede e entre essas constituições e a constituição revelada pela organização política de grandeza superior. (CANOTILHO, 2012, p. 267).

Convém mencionar, nesse sentido, o acórdão Costa/ENEL, em que o TJUE decidiu que o Tratado da Comunidade definiu uma “ordem jurídica própria”, que faz parte do ordenamento dos Estados-Membros (da União Europeia), devendo a eles ser imposta. O direito da União Europeia deve ser uniforme, não podendo divergir internamente em cada Estado-Membro, por conta de legislações internas distintas. O referido postulado é conhecido como “princípio da lealdade europeia” (art. 4º, n. 3, TUE). Assim, o Direito da União Europeia aplicado na Alemanha deve ser o mesmo aplicado na França, sendo uma desigualdade iníqua o fato de o cidadão de um país não se beneficiar de um direito da União definido e assegurado em outro (SILVEIRA, 2015, p. 38-39).

Para reforçar tal posicionamento, o TJUE, no acórdão Simmenthal, de 09/03/1978, definiu que o juiz nacional deverá aplicar, dentro de sua competência, os dispositivos atinentes ao Direito da União, devendo afastar diretamente, caso necessário, dispositivos da legislação interna contrários ao Direito da União (SILVEIRA, 2015, p. 39). Observa-se, portanto, que o referido entendimento é bastante semelhante à noção do controle de convencionalidade desenvolvida pela Corte IDH, abordado no tópico 2.2 do presente trabalho.

Da mesma forma, no acórdão Arcelor, ficou consolidado pela jurisprudência do TJUE que os Estados-Membros não podem se utilizar de normas internas – ainda que sejam de ordem constitucional – para afastar ou relativizar as obrigações firmadas nos tratados da União Europeia (SILVEIRA, 2015, p. 39).

No referido caso, o Estado Francês (assim como outros Estados da União Europeia) assinou o “Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas”, comprometendo-se a reduzir a emissão de gases causadores de efeito estufa, com um compromisso gradativo de redução da emissão de licenças de emissão aos operadores. Algumas empresas siderúrgicas francesas solicitaram a revogação de um dos decretos que determinou a redução das licenças, alegando a violação de princípios da constituição francesa, como os direitos de propriedade de igualdade e liberdade de empresa. O TJUE considerou o decreto em questão (Diretiva 2003/87) válido, podendo o Estado Francês delimitar atividades poluentes, com a finalidade de cumprir um tratado comunitário, não havendo um tratamento diferenciado para as empresas do setor siderúrgico (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2008).

Segundo Canotilho, a interconstitucionalidade possui um caráter auto-descritivo: na medida em que um texto constitucional se auto-identifica, ele é considerado como um “texto fundador”, descreve suas identidades nacionais, conservando “a memória e a identidade política” daquela população, sendo uma autorreferência quando inseridos numa rede interconstitucional. Por este motivo, na interconstitucionalidade, existe a “manutenção do valor e função das constituições estaduais” (no sentido de Estados nacionais) (2012, p. 268-269).

Canotilho (2012, p. 269) destaca que, após a interconstitucionalidade, as constituições estatais “desceram do ‘castelo’ para uma ‘rede’ composta pelo conjunto de normas constitucionais nacionais e pelas normas europeias ‘constitucionais ou de valor constitucional’” (como os princípios dos tratados que instituíram a referida comunidade). Assim, os Estados-membros (da UE) sofreram uma relativização de “soberania interna e externa, independência, hierarquia de normas, competência das competências”, entretanto, continuam mantendo o seu “DNA original” e mantendo as formatações da criação e manutenção de cada Estado-membro.

De acordo com Silveira (2015, p. 50-51), o modelo europeu de governança ultrapassou o modelo do Estado, mas se utiliza de uma “principiologia federativa”, através de uma estrutura de intercooperação. Todavia, os atores políticos desse sistema multinível não são apenas os Estados e as organizações internacionais, mas também “uma rede de atores transnacionais e comitês públicos e privados especializados na regulação de políticas complexas”. Com isso, a tomada de decisões passa a ser policêntrica, ao invés de hierárquica.

Além de um processo legislativo comum, o “governo multinível” também funciona através de ocasiões formais e informais, onde representantes do poder público se reúnem com enviados dos setores privados e ocorrem situações de mediação de interesses. Com isso, a “federalização” da Europa não ocorre através de um processo formal da criação de uma “constituição federal europeia”, mas sim de procedimentos de diálogo entre diferentes camadas e interesses da sociedade (SILVEIRA, 2015, p. 52).

Nesse sentido, merece destaque a Comissão Europeia, que utiliza uma rede formada por centenas de comitês, estes, por sua vez, compostos por servidores dos Estados-membros e por representantes de diversos grupos de interesse. A função desses comitês é reunir informações e discutir propostas para políticas específicas, gerando um “consenso inicial”. A partir desse procedimento, a Comissão Europeia

pode apresentar uma proposta legislativa, a ser apresentada no Parlamento Europeu, o qual, por sua vez, possui várias comissões especializadas que podem discutir sobre tal projeto (SILVEIRA, 2015, p. 56).

Por fim, a proposta é submetida ao Conselho de Ministros (o qual é auxiliado por diversos grupos de trabalho, provisórios ou permanentes). Caso o Conselho de Ministros não aprove a medida admitida pelo Parlamento, existe um procedimento específico de conciliação, cuja finalidade é “ajustar posições na busca de um consenso – e a medida só será aprovada se ambos conseguirem aprovar um texto conjunto”. Com isso, verifica-se que essa tradição conciliatória atua de modo semelhante a um sistema de freios e contrapesos, mas também promove o diálogo e pacificação social (SILVEIRA, 2015, p. 56).

Da mesma forma, no art. 6º, item 3, do Tratado da União Europeia, há uma descrição de normas de direito da União compostas pelos supracitados princípios:

3. Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros. (UE, 1992).

Vale ressaltar que a interconstitucionalidade também possui um caráter de interculturalidade, na medida em que permite a integração de diferentes textos constitucionais, bem como de diferentes culturas, possibilitando uma abertura para diferentes ideias, formas de ver o mundo, inclusive, diferentes formas de se verificar o funcionamento de diferentes constituições e ordenamentos infraconstitucionais (CANOTILHO, 2012, p. 271-273).

Ademais, “a interconstitucionalidade pressupõe, assim, uma interculturalidade constitucional cujo conceito básico é, precisamente, o da constituição cultural e de Estado constitucional cultural”. A interculturalidade permite a troca de processos de conhecimento envolvendo diferentes ações de indivíduos (e de grupos); partilha de experiências e ideias; existência de “redes comunitárias”, que se observam e trocam uma espécie de “comunitarismo conservador”, em que pessoas compartilham sua moral, modos de viver, compreensão de bem comum, etc., de modo que tal compartilhamento fortalece o “comunitarismo” (CANOTILHO, 2012, p. 273-274).

Com isso, verifica-se que o constitucionalismo passa por um momento de dinamismo e agilidade, passando pelos desafios da “internacionalização, da globalização e da regionalização”, deixando de lado seu caráter estático. É necessário firmar os novos paradigmas do constitucionalismo, como a necessidade de trocar o caráter “hierárquico-normativo do sistema constitucional por um sistema multipolar de ‘governance’ constitucional”. Além disso, devem ser deixados de lado os modelos de “momentos constitucionais” isolados, trocando-se isto por um “constitucionalismo evolutivo” (CANOTILHO, 2012, p. 282-283).

Todavia, a interconstitucionalidade já propõe três rupturas de paradigmas: a) a imprescindibilidade de ser suplantado “o esquema referencial Constituição-Estado”; b) a necessidade de superação de utilização das “teorias dos momentos constitucionais isolados”, buscando-se o “constitucionalismo evolutivo”; e c) a troca do modelo de direito constitucional, substituindo-se o modelo “hierárquico normativo”, por um modelo “multipolar de ‘governança’ constitucional” (CANOTILHO, 2012, p. 283).

Na teoria da interconstitucionalidade, Gomes Canotilho busca aprimorar a o conceito tradicional de Constituição, mantendo esta no seu papel tradicional de documento produzido pelo Estado, mas buscando “harmonizá-la à pluralidade normativa (incluindo os tratados internacionais e a jurisprudência dos órgãos regionais e globais) que integram o denominado ‘constitucionalismo multinível’” (ALVES; LEAL, 2021, p. 84).

A interconstitucionalidade reconhece, pois, a existência das “redes” formadas por normas com um status constitucional, mas chama atenção para a manutenção da importância dos Estados e das respectivas Constituições, como elementos harmônicos dessas redes. Ademais, a interconstitucionalidade pressupõe a interculturalidade, que atua através da “partilha de cultura constitucional” (ALVES; LEAL, 2021, p. 88-89).

Dessa forma, verifica-se que a interconstitucionalidade utiliza a lógica da inter-relação entre diferentes ordens constitucionais em redes, mas descarta a existência de hierarquia entre elas, valorizando o aspecto multicêntrico de seus atores. Essa integração permite a abertura para diferentes culturas inseridas nessas ordens, possibilitando-se o diálogo entre redes comunitárias distintas. No item 4.2, serão verificados alguns aspectos da interconstitucionalidade nas constituições estaduais brasileiras, através da existência de artigos que valorizam povos indígenas e de remanescentes de quilombolas.

2.2 O *Ius Constitutionale Commune* na América Latina e a Transformação da Realidade na América Latina

2.2.1 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos como antecedente histórico do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) é um mecanismo regional incumbido de realizar o “*monitoramento, promoção e proteção dos direitos humanos*” nos trinta e cinco Estados que fazem parte da Organização dos Estados Americanos (OEA). Os principais órgãos que realizam as atividades desse Sistema são a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana dos Direitos Humanos (Corte IDH) (CHEVITARESE, 2019, p. 7).

Todavia, antes de se tornar um avançado sistema regional de defesa dos direitos humanos, o SIDH se desenvolveu vagarosamente e acompanhando o contexto histórico dos cenários mundial e regional. De um modo geral, é possível afirmar que a Guerra Fria e os regimes autoritários foram dois grandes entraves que atrasaram a evolução do sistema (CHEVITARESE, 2019, p. 30).

É importante acrescentar que a Guerra Fria influenciou a geopolítica das Américas e, inclusive, a evolução do Sistema Interamericano. Em apertada síntese, é possível afirmar que a Guerra Fria foi um período histórico, que durou entre 1945 a 1991, em que Estados Unidos e União Soviética disputaram espaços políticos, econômicos, ideológicos e zonas de influência (CHEVITARESE, 2019, p. 30).

É fato notório que os Estados Unidos, querendo manter as Américas fora da zona de influência do “comunismo”, influenciaram os Estados da América Latina de diversos modos, desde a atuação da agência CIA (*Central Intelligence Agency*) na derrubada de governos politicamente simpatizantes com ideologias comunistas; na concessão de incentivos fiscais e apoio econômico para países simpatizantes do “capitalismo”; e até mesmo numa política de redução de desigualdades sociais e combate à pobreza, para demonstrar que os ideais capitalistas seriam mais avançados (CHEVITARESE, 2019, p. 30-32).

Outro retrocesso para os direitos humanos na América Latina foi a instauração massiva de regimes autoritários na região, especialmente nos países do Cone Sul, entre as décadas de 1960 a 1970. Isto atrasou indiretamente a entrada em vigor da CADH (somente em 1978), além de ter causado “violações sistemáticas aos Direitos

Humanos, mormente por parte de Estados determinados a forçar violentamente uma reestruturação social em nome de uma suposta ‘segurança nacional’” (CHEVITARESE, 2019, p. 34).

Inicialmente, deve ser salientado que, desde a década de 1820, no período de suas independências, os países latino-americanos começaram a manter boas relações diplomáticas e realizarem um ensaio de uma futura integração regional. Nesse sentido, em julho de 1826, Simón Bolívar convocou alguns países recentemente independentes para participarem de um congresso, o qual resultou na elaboração do “Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua do Panamá”. Na época, apenas a Grã-Colômbia, Peru, México e República Centro-Americana (atuais Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicarágua e El Salvador) efetivamente fizeram parte desse acordo, mas desde aquela época ficou expressamente consagrado o “princípio da solidariedade entre as nações”. Nesta ocasião, também enviaram representantes a Grã-Bretanha e os Países Baixos (CHEVITARESE, 2019, p. 13).

Entre o referido período e o ano de 1945, foram realizados vários encontros e tratados pelos países da região, contudo o foco era mais ligado no estreitamento de relações, promoção de interesses comuns, elaboração de regulamentos aduaneiros, prevenção de conflitos regionais, bem como o desenvolvimento de temas de Direito Internacional Público e Privado. Efetivamente, não havia maiores preocupações com a promoção dos direitos humanos (CHEVITARESE, 2019).

Contudo, em 1945, com o final da Segunda Guerra mundial, o mundo se voltou para conferir uma maior atenção aos direitos humanos e isto também ocorreu na América Latina. Através da Conferência de Chapultepec/México, foram convidados delegados de vinte países, com a finalidade de redefinir as alianças continentais (RAMIREZ, 2016, p. 101).

Em seguida, foi assinada, em 30/04/1948, na cidade de Bogotá/Colômbia, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), por todos os trinta e cinco Estados independentes das três Américas. A referida organização possui uma série de objetivos, merecendo destaque a estruturação das atividades “em quatro pilares: o fortalecimento da democracia, a promoção dos direitos humanos, a segurança multidimensional e o desenvolvimento integral” (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 109-110).

Logo depois, foi aprovada, também em 1948, na cidade de Bogotá/Colômbia, a “Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH)”, ocorrendo, inclusive, alguns meses antes da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) pela ONU. A DADDH é a primeira declaração assinada por vários Estados que relaciona uma série de direitos humanos reconhecidos internacionalmente, muito embora a idealização e elaboração das duas declarações (americana e universal) tenha ocorrido em paralelo e com mútua influência (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 111).

Alguns anos depois, no ano de 1959, durante a Quinta Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, foi assinada uma resolução que criou a “Comissão Interamericana de Direitos Humanos”, com a missão inaugural de “promover” os direitos humanos na localidade. Dessa forma, a referida Comissão iniciou suas atividades no ano de 1960, utilizando como fonte de direito a DAADH (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 113). Insta salientar que a CIDH começou a operar de modo independente, tendo sido integrada como órgão oficial do Sistema Interamericano em 1969.

Na mesma reunião supracitada, foi formado, ainda, o “Conselho Interamericano de Jurisconsultos”, o qual ficou incumbido de elaborar um projeto de uma convenção e uma Corte relacionadas com a proteção dos direitos humanos. O projeto durou cerca de dez anos, período em que a Comissão Interamericana e os Estados-Parte da OEA contribuíram com o projeto (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 115).

Preambularmente, a atuação da CIDH restou focada “no diálogo com governos e monitoramento da situação de direitos humanos em contextos de rupturas institucionais, por meio da publicação de relatórios” [...]. Logo em seguida, em 1961, a CIDH iniciou sua atribuição de realizar visitas *in loco*, sendo que a primeira visita ocorreu no ano de 1962, em Cuba, tendo sido emitido seu primeiro relatório. A partir desta época até o final da década de 1980, a principal atividade da Comissão ficou sendo a elaboração dessas visitas e dos relatórios subsequentes, utilizando-se a força política do “*power of shame*” (poder da vergonha), ou embaraço internacional, através da publicação de que certo Estado é violador dos direitos humanos (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 47).

Nos anos de 1965 e 1966, o Estatuto da CIDH sofreu uma importante modificação, com um procedimento de investigações detalhadas envolvendo violações sérias de direitos humanos, o que aumentava a pressão do Estado violador

para evitar o descumprimento aos princípios e regras de direitos humanos. Essa prática tinha uma natureza “quase judicial” e pode ser considerada como um marco, em razão de os dirigentes do SIDH terem dado preferência à proteção aos direitos humanos, em detrimento de interesses geopolíticos (CHEVITARESE, 2019, p. 30-33).

Somente no período de 7 a 22 de novembro de 1969, após uma longa preparação, reuniu-se a Conferência Interamericana Especializada em Direitos Humanos, em San José/Costa Rica, ocasião em que, finalmente, foi promulgada a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), também conhecida como “Pacto de San José”. Todavia, o tratado somente adquiriu vigência a partir de 1978, depois de o décimo-primeiro país tê-lo ratificado (RAMIREZ, 2016, p. 102).

Merecem destaque os 3º e 4º parágrafos do Preâmbulo da Convenção Interamericana, por se tratarem de importantes dispositivos convencionais:

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS

PREÂMBULO

[...] Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos; Considerando que esses princípios foram consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem e que foram reafirmados e desenvolvidos em outros instrumentos internacionais, tanto de âmbito mundial como regional. (OEA, 1969).

O primeiro deles é o princípio da universalidade dos direitos humanos, o qual declara que todo ser humano merece a proteção integral dos direitos humanos, independentemente de ser nacional de um certo Estado. Por sua vez, o segundo é o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, que entende como necessária a interpretação da CADH juntamente com outros dispositivos (como a Carta da OEA, a DADDH, dentre outros), ou seja, “como parte de um sistema internacional dos direitos humanos, cujos instrumentos se fortalecem mutuamente na busca por objetivos comuns” (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 116).

Outro relevante princípio inserido no Pacto de San José é o princípio *pro homine*, disposto em seu artigo 29:

ARTIGO 29

Normas de Interpretação

Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:

- a) permitir a qualquer dos Estados-Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;
- b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados;
- c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e
- d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza. (OEA, 1969).

O aludido princípio, também conhecido como princípio da prevalência da norma mais favorável ao ser humano, estabelece que, em caso da existência de normas divergentes, deverá preponderar aquela que conceder maior proteção ao direito em questão. Todavia, é certo que os dispositivos da CADH se afiguram como “um piso protetivo mínimo, que pode ser complementado por outras normas de direito internacional e nacional” (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 116). Este princípio também possui grande relevância para a utilização de técnicas de interconstitucionalidade, tendo em vista que este trabalha com uma lógica de articulação em rede, até mesmo mediante ordens distintas, sem, necessariamente, a existência de hierarquia entre elas.

O SIDH possui outros tratados internacionais de direitos humanos, como o Protocolo de San Salvador (alusivo a direitos econômicos sociais e culturais, datado de 1988); o Protocolo de Assunção (referente à abolição das penas de morte, datado de 1990); as Convenções de Belém do Pará (sendo uma sobre desaparecimento forçado de pessoas e outra para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, datados de 1994); a Convenção de Cartagena (com a finalidade de prevenir e punir a tortura, datada de 1985); as Convenções de Antígua (uma contra o racismo, discriminação racial e outras formas de intolerância e outra contra todas as formas de intolerância, ambas de 2013); a Convenção da Guatemala (para eliminar a discriminação contra as pessoas com deficiência, datada de 1999); a Convenção de Bogotá (acerca dos direitos civis das mulheres, datada de 1948); e a Convenção de Washington (a respeito dos direitos humanos dos idosos, datada de 2015). Todos esses tratados (juntamente com a CADH) formam o chamado “corpus iuris

interamericano” (expressão cunhada pelo juiz da Corte IDH Ferrer Mac-Gregor) e podem ser utilizados em procedimento de controle de convencionalidade, inclusive pelos juízes nacionais (ALVES; LEAL, 2021, p. 40-41).

Quando criada, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) foi o principal órgão de proteção dos direitos humanos da OEA (o qual, inicialmente, se baseava na DADDH para atuar). Todavia, com a promulgação da CADH, o referido tratado reconheceu a Comissão e acabou se tornando a principal norma de referência para as atividades da Comissão). Com o passar dos anos, houve um crescimento das atribuições da CIDH, tendo esta, nos dias de hoje, atribuições “quase políticas” e “quase judiciais”, pois a Comissão tem o poder de emitir “*decisões de caráter obrigatório, ainda que o seu cumprimento dependa de apoio e vontade política, por parte dos Estados*” (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 55).

Durante esse período, a CIDH não encontrou um cenário favorável para utilizar seu procedimento de receber petições individuais. Ao invés disso, sua principal atividade passou a ser a documentação acerca das graves violações de direitos humanos que ocorriam na região. Por exemplo, foram registradas múltiplas violações de tortura e desaparecimento forçado no Chile (em julho e agosto de 1974) e Argentina (em setembro de 1979). Esses registros acabavam pressionando indiretamente tais países perante o cenário internacional (CHEVITARESE, 2019, p. 35), o que indicam avanços do Sistema Interamericano mesmo em um cenário marcado por ditaduras.

Depois da Convenção, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos restou fortalecida, passando a ter novas atribuições, nos termos do art. 41 da CADH, tais como: a) a possibilidade de receber petições fundamentadas na CADH; b) o recebimento de comunicados envolvendo denúncias sobre transgressões a normas de direitos humanos; c) a possibilidade de expedir recomendações, em caso de violações; e d) o envio do incidente para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em caso do não cumprimento das recomendações (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 121).

Conforme exposto anteriormente, a atividade da CIDH de visitas de campo e elaboração de relatórios tem a finalidade de promover os direitos humanos nas Américas, avisando a comunidade internacional acerca de possíveis abusos e violações praticados. Merece destaque a atuação da CIDH que ocorreu na Argentina, no ano de 1979, ajudando a elucidar a ocorrência dos desaparecimentos forçados e dos “centros de detenção clandestinos”, na época negados pelas autoridades militares que governavam o país. (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 56).

A partir da década de 1990, os relatórios passaram a ser realizados através de “unidades temáticas”, permitindo uma visualização das violações de uma forma mais holística e coletiva (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 56). São elas: a) Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas (1990); b) sobre os Direitos da Mulher (1994); c) sobre os Direitos das Pessoas Migrantes (1996); d) para a Liberdade de Expressão (1997); e) sobre os Direitos da Criança e Adolescentes (1998); f) sobre os Defensores dos Direitos Humanos (2001); h) sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade (2004); i) sobre os Direitos dos Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial (2005); j) sobre os Direitos de Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersex (2014); k) para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (2017); l) sobre Memória, Verdade e Justiça (2019); m) sobre os Direitos do Idoso (2019); n) sobre as Pessoas com Deficiência (2019) (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS).

Desde o ano de 1960, sob influência do Sistema Europeu, foi implantado um procedimento de recebimento de denúncias de violações de direitos humanos, por parte da Comissão, às quais podem ser, mediante o preenchimento de alguns requisitos, encaminhadas, em um segundo momento, para a Corte IDH. A CIDH permite uma ampla legitimação para a propositura dessas petições informando sobre as violações de direitos humanos, podendo fazer tal requerimento “qualquer pessoa, grupo ou organização não governamental (ONG) reconhecida em um Estado americano”. Com isso, fica facilitada a participação de parentes de vítimas ou organizações de direitos humanos, o que aumenta o caráter democrático do procedimento (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 57).

O referido procedimento possui três grandes fases, sendo que a primeira é uma etapa de “admissibilidade da petição”, começando com o recebimento da petição pela CIDH, seguido pelo ato de a Secretaria Executiva analisar o preenchimento dos requisitos mínimos exigidos, determinando-se, logo após, a notificação do Estado envolvido, para a apresentação de informações e manifestação. Após o recebimento de resposta ou revelia do Estado, a Comissão decide quanto à admissibilidade ou não da petição (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 58).

Uma segunda etapa é a de “busca de conciliação e instrução”, na qual a CIDH procura estabelecer uma ponte de mediação entre os requerentes e o Estado, com a finalidade de se obter um acordo, com a anuência de ambas as partes. Caso o acordo seja realizado, a Comissão emite um “relatório de solução amistosa”, o qual deve conter todas as obrigações firmadas pelo Estado, sendo que tais medidas serão

posteriormente fiscalizadas pela CIDH (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 58).

Caso a CIDH não obtenha uma conciliação, o procedimento segue para uma fase instrutória, onde podem ocorrer “apresentação de alegações, provas, realização eventualmente de audiências, reuniões de trabalho ou investigações in loco”. Com o resultado colhido nessa instrução, a Comissão decide quanto ao mérito e apresenta um “Primeiro Relatório”, cujo teor é confidencial, mas onde são expostas as violações apuradas, com a determinação de recomendações para o Estado violador realizar em prazo determinado (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 58).

Já a terceira etapa consiste na eventual submissão do caso à Corte Interamericana, desde que preenchidos certos requisitos (reconhecimento expresso da jurisdição da Corte IDH pelo Estado-parte, submissão obrigatória do caso por outro Estado-parte ou pela CIDH, esgotamento do procedimento de solução amistosa pela CIDH, nos termos dos arts. 61 e 62 da Convenção). Caso a CIDH entenda que não foram satisfatoriamente cumpridas as recomendações apresentadas no Primeiro Relatório, a Comissão pode tornar o caso de caráter público, emitindo um “Segundo Relatório”. Daí em diante, a Comissão avalia a conveniência de apresentar ou não o caso à Corte IDH, considerando a gravidade dos fatos, a condição das vítimas, se é oportuna a criação de jurisprudência sobre o assunto e as possíveis repercussões de uma decisão da Corte nos Estados violadores (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 59).

Outra atribuição de extrema importância da Comissão Interamericana é a possibilidade de solicitação de “medidas cautelares”, com a finalidade de impedir a prática de danos irreversíveis às vítimas. O referido procedimento foi iniciado na década de 1980, tendo posteriormente evoluído e sido incorporado ao Regulamento da Comissão, nos termos de seu artigo 25 (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 59).

Há um entendimento no sentido de que o cumprimento dessas medidas cautelares seria de caráter obrigatório, conforme já se manifestou o Ministro Edson Fachin, perante o Tribunal Superior Eleitoral, no voto do RCand n. 0600903-50, datado de 31/08/2018. Contudo, vale ressaltar que este não foi o voto vencedor no julgado e o entendimento ainda é considerado minoritário (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 55; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2018).

Já a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) é o órgão judicial do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com competência para emitir pareceres nas Opiniões Consultivas (OC's) e casos contenciosos que lhes são apresentados. É composta por sete juízes, indicados pelos Estados-partes da

Convenção (nos termos do art. 52 da CADH) e detentores de notável conhecimento em matéria de direitos humanos (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 55).

A Corte IDH possui duas atribuições principais: a primeira tem um caráter consultivo, relacionada às “opiniões consultivas”, na qual a Corte IDH elabora um parecer acerca de um tratado de direitos humanos ou outra legislação pertinente aplicável aos entes estatais da região (arcabouço jurídico conhecido como “corpus iuris interamericano”). A outra atribuição tem um viés contencioso, de modo que a Corte é instada, por parte da CIDH, a se manifestar acerca de eventual responsabilidade internacional de um Estado que tenha reconhecido sua competência, pela suposta prática de violações aos direitos humanos previstos na Convenção. A Corte IDH somente começou a atuar nos casos contenciosos a partir de 1986, sete anos depois de ter iniciado suas atividades, pois, em razão do contexto de regimes autoritários que governavam grande parte dos Estados da região, havia uma expectativa de que suas decisões teriam um impacto limitado (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 60).

A previsão das Opiniões Consultivas da Corte IDH se encontra no art. 64 da CADH. O referido procedimento poderá ser iniciado por membros da OEA (mesmo aqueles que não sejam signatários da Convenção). A Corte IDH não pode iniciar de ofício a elaboração de um parecer, mas a desistência pelo solicitante não vincula a Corte (LEGALE, 2020, p. 24-25).

Os organismos da OEA (como Assembleia-Geral, Conselhos, CIDH, Conferências e Organismos Especializados, dentre outros) também são legitimados para iniciar o referido procedimento perante a Corte IDH, a qual deverá instruir o solicitante acerca do cumprimento de suas atribuições. Contudo, organizações não governamentais (ONG’s) não possuem legitimidade direta para solicitar Opiniões Consultivas (LEGALE, 2020, p. 26-27).

Vale ressaltar que existe uma média estatística de utilização do procedimento de opiniões consultivas de uma consulta por Estado-membro. A CIDH, por exemplo, utilizou-o por seis vezes (cerca de 30% das consultas já realizadas), tendo a Costa Rica formulado cinco consultas, o Uruguai realizado quatro, mas países como o Brasil nunca utilizaram tal instrumento (LEGALE, 2020, pp. 29-30).

A Corte IDH iniciou sua atuação focando primordialmente em sua atividade consultiva e menos nos casos contenciosos, invertendo este padrão ao longo dos

anos. Cada Estado solicitante teria utilizado o procedimento, em média, por apenas uma vez, tendo a CIDH solicitado tais pareceres em aproximadamente 30% das consultas (LEGALE, 2020, p. 29-30).

A Corte IDH já se declarou competente para apreciar diversos instrumentos regionais de proteção aos direitos humanos (como a CADH, a DADDH, a Carta da OEA), bem como regulamentos internos de Estados (Constituições, leis e seus projetos), desde que possuam relação com os direitos humanos. Neste caso, a Corte pode apreciar se uma determinada legislação interna é compatível com a CADH, ocorrendo “um controle de convencionalidade prévio ao caso contencioso” (LEGALE, 2020, p. 30-32).

Assim, atualmente, a CADH possui um “regime de dupla proteção”, sendo o primeiro “convencional”, baseado na CADH, abrangendo os países que ratificaram o referido tratado e a jurisdição da Corte IDH. Por sua vez, o segundo regime protetivo é fundado na própria Carta da OEA e na DAADH, envolvendo suas atribuições originárias e podendo atuar em face dos países não signatários da convenção, mas que são membros da OEA (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 55).

Merece destaque a Opinião Consultiva OC-14/94: iniciada por conta de uma modificação na Constituição do Peru, que ampliou as hipóteses de pena de morte, entendeu a Corte IDH que modificações legislativas que ampliassem as hipóteses de pena de morte contrariariam a CADH, podendo gerar responsabilidade internacional do Estado. Ademais, no referido caso, surgiu o raciocínio da análise de conformidade das leis internas de um Estado em relação à CADH (sem a utilização, contudo, do termo “controle de convencionalidade”) (LEGALE, 2020, p. 34).

Posteriormente, a Corte IDH proferiu decisões em Opiniões Consultivas bastante protetivas a grupos vulneráveis, como, por exemplo, a OC-17/99 (acerca de direitos humanos das crianças); a OC-21/14 (sobre direitos humanos das crianças em situação de migração); a OC 24/2017 (sobre identidade de gênero); e a OC-25/18 (que trata sobre asilo político); e a OC 21/2014 (sobre os migrantes indocumentados) (LEGALE, 2020, p. 35).

Com relação à competência contenciosa da Corte IDH, apenas os Estados podem figurar no polo passivo de seus julgamentos, não podendo julgar diretamente pessoas, tal como um tribunal penal internacional. Por sua vez, nos termos do art. 44 da convenção, somente a CIDH poderá figurar no polo ativo, mas é possível uma atuação mediante o requerimento “*dos próprios Estados, de pessoas, de grupos de*

peçoas, de ONG´s e de peçoas jurı́dicas” (LEGALE, 2020, p. 80-81).

Merece destaque que a Corte IDH ainda não autoriza o chamado “*ius standi*”, que é o direito de petição diretamente interposta pelas vıtımas, nos casos contenciosos, tal como ocorre no Sistema Europeu de Direitos Humanos, há cerca de vinte anos. Até 2009, era a CIDH que apresentava a petição inicial perante a corte e os advogados das vıtımas ingressavam no caso como assistentes do autor (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 62).

Contudo, a corte efetuou algumas inovações graduais no sentido de aumentar a participação das vıtımas nesses casos. A partir da modificação de 2009, ainda que o processo seja iniciado com a exordial apresentada pela CIDH, as vıtımas têm a faculdade de oferecer uma petição própria, conhecida como “ESAP” (escrito de petições, argumentos e provas), com a prerrogativa de realizar todos esses atos. Assim, é possıvel concluir que a CIDH passa a ter uma função mais como “fiscal da lei” do que de autora, após tal modificação (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 62).

Outro importante destaque se dá para outra modificação vigente no Regulamento da Corte IDH a partir de 01/01/2010, no qual a vıtıma que não dispõe de recursos econômicos e que não possui representação jurı́dica perante a corte pode nomear um Defensor Público Interamericano, o qual poderá representa-la nos atos judiciais do processo contencioso (CAMPOS; AGUIAR, 2019, p. 62).

No procedimento contencioso, a Corte IDH entende-se competente para aplicar tanto a CADH como demais tratados de proteção a direitos humanos, como o Protocolo de São Salvador (no Caso Baena Ricardo vs. Panamá, relacionado com a demissão de trabalhadores), demais convenções do Sistema Interamericano e até mesmo as Convenções de Genebra (no Caso Las Palmeras vs. Colômbia, atinente a massacres a camponeses) (LEGALE, 2020, p. 80).

Durante a década de 1990, a Corte IDH fazia menção a esses tratados como sendo um “*corpus iuris interamericano*”. Posteriormente, após o Caso Cabrera Garcia e Montiel Flores vs. México (2010), a Corte passou a utilizar a expressão “bloco de convencionalidade” para fazer menção ao conjunto das fontes regionais do SIDH, que funcionam como uma espécie de Constituição interamericana e é composto pela CADH, demais tratados regionais e “interpretaçes da Corte IIDH nas OC´s e nos casos contenciosos) (LEGALE, 2020, p. 80).

Convém destacar trecho do referido julgado:

D) Parámetro del “control difuso de convencionalidad”: El “Bloque de Convencionalidad”

44. En principio, el parámetro del “control difuso de convencionalidad” por parte de los jueces nacionales (con independencia de si ejercen o no control de constitucionalidad), es el Pacto de San José y la jurisprudencia de la Corte IDH que la interpreta (...)

45. No obstante, la propia “jurisprudencia” de la Corte IDH ha ido ampliando el corpus juris interamericano en materia de derechos humanos para fundamentar sus fallos. No debe pasar inadvertido que es el propio Pacto de San José el que permite incluir “en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los artículos 76 y 77”, lo que ha permitido que se aprueben diversos Protocolos “adicionales” (a la Convención Americana) y sean interpretados por este Tribunal Interamericano. Asimismo, el propio Pacto establece como norma interpretativa que no se puede excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y “otros actos internacionales de la misma naturaleza”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010).

A cláusula facultativa de jurisdição da Corte IDH se encontra prevista no art. 62 da CADH. Dos 35 integrantes da OEA, apenas 21 ratificaram a sua jurisdição contenciosa (Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago e Uruguai). Esta não pode condenar um Estado por fatos que antecedem a ratificação da jurisdição obrigatória, embora a Corte IDH se considere competente para julgar casos ocorridos anteriormente, desde que tenham efeitos permanentes, como em situações de desaparecimentos forçados ou violações de acesso à justiça (LEGALE, 2020, p. 81).

Merece destaque que, através da OC n. 16/99 e também do Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Peru, a Corte Interamericana desenvolveu o conceito de um “corpus iuris convencional dos direitos humanos”, passando a entender que o controle de convencionalidade deveria ocorrer não só fundamentando-se na Convenção Americana, mas também em outros documentos, formando um “bloco de convencionalidade” de operacionalização semelhante ao “bloco de constitucionalidade” que funciona em nível interno de um ordenamento (ALVES; LEAL, 2021, p. 44).

Também vale mencionar trecho desta decisão:

2. En la especie, al referirse a un “control de convencionalidad” la Corte Interamericana ha tenido a la vista la aplicabilidad y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José. Sin embargo, la misma función se despliega, por idénticas razones, en lo que toca a otros instrumentos de igual naturaleza, integrantes del corpus juris convencional de los derechos humanos de los que es parte el Estado:

Protocolo de San Salvador, Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención de Belém do Pará para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, Convención sobre Desaparición Forzada, etcétera. (...). (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006).

Pelo exposto, foi apresentada a evolução do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com seus órgãos e principais procedimentos. Também foram apresentados alguns casos relevantes para a idealização do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina, o qual será tratado no próximo tópico.

2.2.2 Conceito e características do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina

A despeito da democratização da grande maioria dos países da América Latina, a região ainda possui resquícios de autoritarismo, com uma cultura de violência das camadas mais pobres da população, impunidade de agressores e uma precária tradição de obediência aos direitos humanos internamente, na maioria desses países (PIOVESAN, 2016, p. 77).

Nessa região, “a maior parte da sua população vive em condições precárias, com baixo acesso a serviços públicos essenciais e exposta a altos índices de violência”. Além disso, uma significativa parte das instituições públicas desses países não são reconhecidas pela sua população e mesmo pelos seus servidores (baixa institucionalidade), devido a elevados índices de corrupção, a uma discrepância entre os objetivos legais e o real funcionamento desses órgãos; ou ainda, em razão da “captura” desses órgãos por interesses econômicos ou oligárquicos (MELLO, 2019, p. 255).

Por sua vez, os grupos vulneráveis sofrem especial preconceito na região. Afrodescendentes possuem maior incidência em taxas de pobreza, miséria e violência policial. Mulheres e crianças são vítimas de diferentes formas de discriminação. Indígenas costumam ser privados de suas terras ancestrais. Ademais, nenhum desses grupos possui representação política proporcional. Estima-se que cerca de 33% dos habitantes da América Latina sofre algum tipo de grave violação de direitos humanos (PIOVESAN, 2016, p. 76). Uma recente exceção a esses índices de baixa representatividade de grupos vulneráveis e minoritários ocorreu na formação da constituinte do Chile, em que foi assegurada a paridade de vagas para o gênero

feminino, além de garantidas cerca de um quinto das vagas para povos indígenas (OPERA MUNDI, 2022).

Em paralelo a essa situação de desigualdade, o Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e de Direito Internacional Público promove, desde 2004, o Colóquio Íbero-Americano, que promove palestras, cursos e produção científica nessa área temática. Nesse foro, por sua vez, surgiu a ideia de conformação de um *Ius Constitutionale Commune* na América Latina (ICAAL), que é um projeto de transformação, com articulações de operadores do direito, professores, acadêmicos, pesquisadores, organizações não governamentais e membros da sociedade civil, com base nos direitos humanos, objetivando consolidar o Estado de Direito e a Democracia, bem como concretizar mais rapidamente as mudanças sociais prometidas formalmente nas constituições latino-americanas após a redemocratização (BOGDANDY, 2016, p. 16).

Segundo Olsen e Kozicki (2019, p. 303), o ICAAL é um fenômeno jurídico, consistente num movimento que objetiva construir um direito comum para a América Latina, estruturado a partir da Convenção Americana de Direitos Humanos e dos demais tratados de direitos humanos; com a finalidade de criar um constitucionalismo transformador, concretizando os compromissos inseridos nas constituições democráticas da região (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 303).

Bogdandy (2016, p. 15) argumenta que, embora seja alvo de questionamento e receio que o ICAAL tenha sido idealizado, em parte, por acadêmicos europeus, “sobre a forma ‘adequada’ de gerir uma sociedade”, deve também ser levado em consideração que um evento analisado por um observador externo pode ser proveitoso para fornecer novos pontos de vista.

Um dos contextos do ICAAL é tentar reverter as seguintes ideologias tradicionalmente arraigadas no contexto da América Latina: o liberalismo, o conservadorismo e o radicalismo. Os idealizadores do ICAAL identificam o padrão de que os países da América Latina, que existiram por alguns séculos como colônias de exploração dos países ibéricos, após a independência, passaram a adotar governos autoritários e centralizadores, com a concentração de poderes no Poder Executivo (hiperpresidencialismo). Tais países, apesar de terem inserido em suas constituições dispositivos atinentes à transformação social, as estruturas reais de poder não foram efetivamente alteradas (MELLO, 2019, p. 254).

Em seu artigo “A Sala de Máquinas das Constituições Latino-americanas”, Gargarella (2014, p. 97) sustenta que os Estados Latino-americanos passaram por três momentos históricos que tornaram suas características regionais bastante similares: a) Uma colonização por um Império Ultramarino (com viés conservador); b) a independência dos Estados Unidos (com características liberais); e c) a Revolução Francesa (com peculiaridades radical e republicana). Após a independência desses países, o constitucionalismo adotou uma estrutura “liberalista-conservadora”, cujas características perduram até os dias atuais.

Apesar de uma divisão tripartida dos Poderes, houve uma tendência da concentração do poder nas mãos do Executivo e a manutenção de uma certa desconfiança nos cidadãos, externada pela escassez das formas de participação popular. Usualmente, o Poder Legislativo possui dificuldades de atuação, ficando constantemente ameaçado pela influência do partido político dominante (geralmente, vinculado ao Executivo) (GARGARELLA, 2014, p. 97).

Em meados do Século XX, houve cresceram antigas demandas de cunho republicano por preocupações relacionadas com a “questão social”, fato que adicionou os direitos sociais às antigas listas de “direitos liberais clássicos”. Contudo, na realidade da América Latina, pouco da estrutura social efetivamente mudou: o poder continuou concentrado numa pequena minoria. No final do Século XX, as declarações de direitos mencionam direitos humanos e direitos de grupos que antes se encontravam dispersos (GARGARELLA, 2014, p. 98).

Dessa forma, as Constituições Latino-americanas possuem compromissos legais conflitantes entre si: fortes preocupações com a Economia (com princípios de cunho até mesmo Neoliberal) – no caso das Constituições de Colômbia e Peru), ladeando com normas contendo preocupações sociais (como direitos indígenas e função social da propriedade). Velhas estruturas de poder convivem com novos órgãos de fiscalização (como Conselhos de Justiça e Ministério Público) e novos direitos o que torna a execução dessa constituição dificultosa. Essas estruturas arcaicas de poder bloqueiam certas propostas de modernização (ou impedem a sua execução prática), ao mesmo tempo que novos direitos ocasionam pequenas trocas de poder (GARGARELLA, 2014, p. 102-104).

O ICAAL tem por finalidade inserir os ordenamentos jurídicos nacionais dentro de um contexto mais amplo, buscando concretizar o “posicionamento transformador”

do sistema Interamericano. Busca-se concretizar a adoção de “*standards mínimos de proteção*”, através de, dentre outros aspectos, um diálogo entre as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos com os juízes e tribunais nacionais (BORGES; PIOVESAN, 2019, p. 14).

Assim, deve ser destacado que os representantes do ICAAL mencionam expressamente a função do “constitucionalismo transformador” do Sistema Interamericano, em que a CADH e os demais tratados regionais fornecem o aparato jurídico “para a concretização dos compromissos constitucionais democráticos”. Ademais, existe um objetivo de “caráter doutrinário” nesse constitucionalismo transformador, que consiste na construção de discursos jurídicos (baseados nesses princípios constitucionais, convencionais e no direito comparado) que auxiliem na efetiva materialização de tais promessas constitucionais (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 303).

A palavra “comum”, na expressão *Ius Constitutionale “Commune”* na América Latina, se justifica em razão da “abertura dos sistemas jurídicos estatais latino-americanos para um denominador comum em direito internacional público, sobretudo em relação à Convenção Americana”. Isto porque as Constituições dos diversos países, com suas cláusulas de abertura, para integralizar os tratados de direitos humanos ao ordenamento jurídico de cada país, formam um “bloco de constitucionalidade”, comum a todos esses países, o que fortalece todos esses direitos, aumentando as chances de concretizar as promessas constitucionais. Ademais, este é mais um fundamento para a Corte IDH relacionar o conjunto dos tratados de direitos humanos da região como um “*corpus iuris interamericano*” (BOGDANDY, 2016, p. 18). De modo similar, no contexto europeu, o Tribunal de Justiça das Comunidades europeias passou a atribuir a alguns princípios dos tratados constituidores da União Europeia como uma “Constituição Europeia”, não como uma constituição em sentido formal, mas como um conjunto de normas supralegais comuns a todos os países da União Europeia (CANOTILHO, 2012, p. 270).

O segundo motivo para justificar a expressão “comum” é porque o ICAAL trabalha com a ideia de criar fóruns de discussão, compostos por juristas de diversos países, onde se discutem direitos fundamentais em prol da democracia. Desde o ano de 1974, com a criação do Instituto Ibero-Americano de Direito Constitucional, por operadores do direito argentinos e mexicanos, analisava-se o constitucionalismo, o que era extremamente difícil à época, em razão dos regimes autoritários da região.

Entretanto, rapidamente juristas de vários outros países da América Latina uniram-se ao grupo inicial, tornando o instituto um local para o debate de ideias desse nível. Esse fórum se fortaleceu em razão das inúmeras publicações de revistas e artigos sobre direito constitucional, direitos sociais, direitos humanos e direito integracional, por parte de vários institutos diferentes, criando um “discurso jurídico regional” em comum (BOGDANDY, 2016, p. 19).

Por sua vez, o termo “América Latina” junto à expressão *Ius Constitutionale Commune* tem a finalidade de qualificar esse discurso jurídico regional como sendo dos países integrantes da América Latina, descartando-se aqueles de língua inglesa e holandesa, bem como Espanha e Portugal. A finalidade precípua é tornar essas ideias de âmbito universal, como mais uma força dos direitos humanos. Contudo, merece destaque que este não é um bloco político em uníssono, muito pelo contrário, cada país possui suas particularidades econômicas, políticas e sociais. O ICAAL não tem pretensão de formar um bloco político regional, mas sim assegurar a aplicação dos *standards* mínimos de direitos humanos, bem como o cumprimento das promessas constitucionais referentes aos países da região (BOGDANDY, 2016, p. 20-21).

Uma das características do constitucionalismo transformador é a “supraestatalidade”, que é o desenvolvimento do sistema regional de proteção dos direitos humanos, através de seus tratados (Carta da Organização dos Estados Americanos, Convenção Americana de Direitos Humanos, etc.) e de seus órgãos de atuação (Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos) (MELLO, 2019, p. 256).

Em parte, o constitucionalismo transformador busca exigir do Poder Judiciário a produção de julgados capazes de solidificar os “compromissos firmados em sede constitucional”. É importante que as decisões judiciais, cada vez mais, reafirmem a existência dos direitos descritos nas Constituições, determinando o dever de implementar tais direitos, por parte dos demais poderes estatais, seja pela elaboração de leis, políticas públicas, ou por outros meios (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 305).

Além disso, grande parte dos países da América Latina conferem uma posição especial aos tratados internacionais de direitos humanos (seja com um status supralegal, constitucional ou até supraconstitucional), criando uma espécie de “estatalidade aberta”, de modo que os ordenamentos internos mantêm “uma “janela” de diálogo com o direito internacional dos direitos humanos” (MELLO, 2019, p. 256).

Deve ser destacado que essas redes “heterárquicas” superam modelos hierárquicos, em razão da diversidade de ideias e pessoas que nelas atuam. Nas dinâmicas do ICAAL, existem quatro níveis de diálogos pluralistas: “entre o sistema regional interamericano e outros sistemas regionais ou internacionais; entre o sistema regional e os nacionais; entre sistemas nacionais; e entre esses sistemas e a sociedade civil”. (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 304). Essa característica do ICAAL possui um ponto em comum com a teoria da interconstitucionalidade, na medida em que ambas se articulam a partir de fontes com legitimidades distintas, apoiando-se num “pluralismo de ordenamentos e normatividades” (CANOTILHO, 2012, p. 268).

Na realidade da América Latina, os Estados adotaram modelos constitucionais distintos, com diferentes propostas econômicas e sociais. Por exemplo, Colômbia e México estabeleceram Constituições baseadas num modelo semelhante com o “pós-guerra europeu”. Por sua vez, Bolívia, Equador e Venezuela implementaram “modelos constitucionais originais”, com particularidades próprias. Por fim, Argentina e Brasil estabeleceram protótipos constitucionais “intermediários”, mesclando padrões europeus e normas próprias. Por sua vez, o ICAAL atua no meio dessas diferentes propostas constitucionais, auxiliando a busca da concretização dos padrões mínimos de direitos humanos nessa região (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 304).

Convém destacar que algumas ordens constitucionais relativizam suas soberanias, através da inserção de “cláusulas de abertura”, reconhecendo a validade, no ordenamento jurídico interno, de tratados relativos à proteção de direitos humanos, geralmente com status superior ao de uma lei ordinária. Assim, na seara dos direitos humanos, esses Estados adotam um paradigma de soberania centrífuga (do dentro para fora), havendo uma autolimitação do poder estatal em detrimento de normas de direito internacional (especificamente, de direitos humanos) (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 305).

Cumprе salientar que o Estado Brasileiro adota este modelo de cláusula de abertura, no § 2º, do art. 5º, da Constituição de 1988, mas entende-se que os tratados de direitos humanos internalizados possuem o status de norma supralegal, em razão do posicionamento do STF, no RE 466.343-1; exceto se aprovados sob o mesmo procedimento que as emendas constitucionais (art. 5º, § 3º), ocasião em que terão o status de norma constitucional, constituindo parte do bloco de constitucionalidade (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 10-11).

Algumas constituições da América Latina vão um pouco além e inserem, em seus textos, as chamadas “cláusulas de interpretação”, determinando que os direitos enunciados na Constituição (e no ordenamento infraconstitucional) deverão ser interpretados de acordo com os tratados internacionais de direitos humanos. Este é o exemplo do artigo 93, da Constituição da Colômbia:

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (COLÔMBIA, 1991).

Usualmente, o intercâmbio dialógico do ICAAL ocorre através do Poder Judiciário, em razão da “perspectiva estatocêntrica do direito internacional e nas obrigações assumidas pelos estados neste âmbito (art. 1º CADH) e, no plano interno, por um modelo ativo e expansivo de jurisdição constitucional”. Assim, em geral, os próprios tribunais internos mantêm contato com julgados de outros tribunais ou de cortes supranacionais, tentando buscar novas soluções a partir de problemas comuns. (FACHIN, 2020, p. 77).

A rede do ICAAL se encontra em constante desenvolvimento através dos diálogos judiciais, notadamente entre as cortes constitucionais e a corte IDH, onde normas de direitos humanos são interpretadas e aplicadas aos casos concretos. É de extrema importância que, durante o processo hermenêutico acerca de um julgado sobre direitos humanos, por parte de uma corte, ocorra o intercâmbio de fundamentos e argumentos em relação a outra. Uma interação como uma “troca ou discussão de ideias” ou uma “fala alternada”, de modo a enriquecer os argumentos (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 308).

O diálogo interjurisdicional se baseia numa sinergia entre órgãos judiciais distintos, na busca pela evolução do Direito, não sendo aplicada a hierarquia entre eles, mas sim uma sinergia, objetivando o alcance de soluções para distintos desafios jurídicos, especialmente na esfera dos direitos humanos. No âmbito do SIDH, tais diálogos favorecem que os tribunais domésticos aumentem “o grau de proteção dos direitos humanos” no âmbito nacional, aplicando-se os “standards mínimos definidos pela Corte IDH” (LEAL, 2016, p. 253-254).

Esse processo de “fertilização cruzada” melhora a qualidade dos argumentos discutidos, de modo que a jurisprudência regional ou internacional pode sugerir as decisões emanadas por cortes nacionais (podendo ocorrer, também, o caminho reverso, ou ainda o fato de uma corte estatal influenciar os julgados de outra corte nacional). O diálogo que ocorre no âmbito regional do SIDH, geralmente, trata de assuntos regionais, que contribuem para a formação e desenvolvimento do “bloco de constitucionalidade” dos países da região (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 309).

Por “bloco de constitucionalidade” se entende o processo de incorporação de textos de tratados internacionais que envolvam direitos humanos, por parte das assembleias constituintes (ou poder competente) dos Estados, com um status de norma constitucional, ou então com uma condição de hierarquia superior às leis ordinárias internas, de forma a haver uma harmonização hierárquica e que o controle de constitucionalidade interno possa envolver normas de direitos humanos e que possa ser tutelado a partir de medidas judiciais internas, como o mandado de segurança no Brasil, ou o recurso de amparo no México (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 309).

Insta salientar que o instituto do “bloco de constitucionalidade” não possui uma utilização padronizada nos diversos países do SIDH, pois alguns países determinaram a criação do bloco de constitucionalidade diretamente, através de normas constitucionais (como Colômbia e Argentina). Todavia, a maior parte dos Estados dependeu de construções jurisprudenciais para a formação desse bloco, tal como ocorreu no Panamá, Costa Rica, Peru e no Brasil (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 309-310).

Mais especificamente, em relação ao Estado Brasileiro, a primeira menção ao “bloco de constitucionalidade” ocorreu no âmbito da ADI n. 595-ES (que versava sobre a possibilidade de iniciativa do Ministério Público propor projeto de lei envolvendo a fixação de vencimentos – BRASIL, 1991), tão somente para permitir a inclusão de princípios constitucionais implícitos. Posteriormente, no Recurso Extraordinário (RE) 466.343-SP (relativo à prisão civil do depositário infiel – BRASIL, 2008), foi admitida a “teoria da suprallegalidade” dos tratados sobre direitos humanos, de modo que somente poderiam integrar o bloco de constitucionalidade aqueles tratados internalizados na forma do art. 5º, § 3º da Constituição STF (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 310).

Convém ressaltar que parte dos doutrinadores pátrios entendem que a redação do art. 5º, § 2º, da CRFB já admite uma interpretação no sentido de que os tratados de direitos humanos possuem status de norma materialmente constitucional, contudo, este não foi o posicionamento esposado pelo STF (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 310).

Para Leal (2016, p. 260), tal posicionamento vai de encontro ao art. 2º da CADH, o qual determina que o Estado-parte deve adequar a legislação interna “e outras medidas necessárias” ao livre exercício desses direitos. Não obstante, os juízes nacionais possuem a obrigação de utilizar o “corpus juris interamericano” para fundamentar suas decisões, sendo relevante o diálogo jurisdicional para a adequada proteção dos direitos fundamentais.

Os diálogos judiciais podem ser classificados como sendo de forma “vertical”, quando ocorre em diferentes níveis do sistema interamericano, por exemplo, da Corte IDH para uma corte constitucional de um Estado-Membro. (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 311).

Ademais, nos termos do art. 2º da CADH, os Estados-membros possuem a obrigação de adequarem sua legislação interna aos termos da referida convenção, de modo que os dispositivos convencionais sejam aplicados internamente de modo efetivo (princípio do “*effet utile*”). Todavia, os Estados podem aplicar o “princípio pro persona” e assegurar standards superiores aos da CADH, desde que autorizados pelo Direito interno ou por outros tratados internalizados (ALCALÁ, 2013, p. 515-516).

Também é possível a classificação de diálogos “horizontais”, quando ocorrem entre jurisdições do mesmo grau, como entre cortes de diversos Estados, ou, ainda, entre a Corte IDH e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Esses diálogos horizontais no âmbito do ICAAL são muito importantes no contexto regional, como forma de as cortes lidarem com contextos de “temas carentes de disciplina legislativa, ou mesmo de atuação evolutiva”. Quando, eventualmente, a produção legislativa de um Estado é mais lenta ou reticente aos avanços constitucionais, é importante que o Poder Judiciário tome posturas transformadoras, podendo utilizar como parâmetros limitadores a verificação de como seus pares atuaram em casos similares (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 311).

No âmbito do SIDH, existe ainda a “interpretação corretiva”, que ocorre quando o juiz interno aplica a jurisprudência do “corpus iuris interamericano”, quando

há uma determinação direta de ajustamento da jurisprudência, por parte da Corte IDH, oriunda de uma decisão condenatória. Este ajustamento jurisprudencial é de caráter obrigatório pelo Estado-parte, nos termos dos arts. 26 e 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, bem como pelo art. 68.1 da CADH (LEAL, 2016, p. 257).

Todavia, o oposto também pode ocorrer e Juízes de cortes supranacionais também podem se utilizar de julgados de juízes internos (em um movimento “bottom-up”, ou ascendente), para enriquecerem seus argumentos, o que evidencia uma “multidimensionalidade” do sistema, onde ele se enriquece de forma contínua e recíproca (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 312).

Como exemplo de diálogo judicial ocorrido no âmbito do ICAAL, pode ser citada a utilização, por parte da Corte IDH, no âmbito do caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil* (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010), em que a corte Interamericana utilizou argumentos da “Corte Suprema de la Nación”, da Argentina, no “caso Simón”, julgado em 2005, “como razão de decidir para o fim de afastar a validade das leis de anistia” (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 311).

Segundo Leal e Lima (2021, p. 127), a Corte IDH classifica suas sentenças em sete espécies diferentes: “a) medidas de reparação; b) medidas de reabilitação; c) medidas de satisfação; d) obrigação de investigar e eventualmente punir os responsáveis; e) garantias de não repetição; f) medidas de restituição; g) outras medidas.”

As medidas de reparação configuram indenização pecuniária, por danos materiais, imateriais e custas processuais. Usualmente, é fixado o pagamento de um valor mensal, durante certo prazo. Já, as medidas de reabilitação estão relacionadas com a obrigação de o Estado custear à vítima ou a seus familiares tratamentos médicos, psicológicos, ou de medicamentos (LEAL; LIMA, 2021, p. 128-129).

Medidas de satisfação são obrigações impostas ao Estado relacionadas com a publicação da sentença e, ocasionalmente, a realização de ato público onde o Estado reconhece sua responsabilidade internacional, ou realiza um pedido de desculpas oficial à vítima. Outra medida satisfativa possível é a determinação do Estado em conceder uma bolsa de estudos aos filhos das vítimas, como ocorreu no *Caso Fernandez Ortega e outros vs. México* (LEAL; LIMA, 2021, p. 128-129; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011).

Como se observa, as decisões da Corte IDH costumam ter também um caráter pedagógico, com trechos voltados para a transformação de agentes estatais internos.

Por este motivo, os representantes do ICAAL depositam extrema confiança no papel transformador dessas decisões na região, esperando que os magistrados internos estejam comprometidos jurídica e ideologicamente com a realização de direitos, criando-se uma agenda política voltada para a redução das desigualdades (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 318).

Por sua vez, a medida de obrigação geral de investigar e eventualmente punir os responsáveis pelas violações de direitos costumam ser aplicadas em crimes cometidos em que houve a omissão estatal de investigar e punir os responsáveis. Destaca-se que é comum essa omissão do Estado quando as vítimas são pessoas vulneráveis, como ocorreu no Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala, em que a vítima era uma mulher, tendo sido estuprada e assassinada, mas os responsáveis não foram investigados (LEAL; LIMA, 2021, p. 130-131; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2015).

As medidas de garantia e não repetição estão ligadas a uma lógica preventiva, evitando-se a reiteração do ilícito, propondo-se uma mudança de comportamento, analisando-se o contexto social, cultural e político da sociedade. Essas medidas podem ser subdivididas em várias espécies, como: a) determinação de realização de curso de capacitação em direitos humanos; b) determinação de criação, revogação ou modificação de alteração legislativa; c) determinação de campanhas públicas de direitos humanos ou de colocação desta disciplina no currículo escolar; d) implementação de criação de política pública específica ou alteração de uma já existente; e) outras medidas. (LEAL; LIMA, 2021, p. 132-135).

Como se verifica, tais mudanças procuram realizar uma mudança de postura do Estado (com a modificação de leis e políticas públicas), ou da própria sociedade (através de campanhas ou do ensino de direitos humanos nas escolas). Por fim, as medidas de restituição estão ligadas a determinações jurídicas específicas, como ocorreu no Caso Norín Catrیمان y otros vs. Chile, onde foi determinado que o referido Estado tornasse sem efeito as condenações das vítimas (LEAL; LIMA, 2021, p. 137-139; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2015).

Contudo, ocasionalmente, as sentenças da Corte IDH não são imediatamente ou bem acolhidas nos ordenamentos jurídicos internos, podendo uma corte suprema interna gerar uma tendência dissonante ao SIDH. Críticas pontuais são comuns e cada sociedade pode ter suas “particularidades identitárias”. Mas o SIDH, infelizmente, já conta com o caso de Estados que desejaram adotar um projeto

frontalmente contrário ao projeto comum interamericano, como ocorreu com a Venezuela (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 311), cujo Governo, no ano de 2012, se insurgiu com a condenação do referido país no Caso Díaz Peña, tendo optado pela denúncia da Venezuela junto à Convenção Interamericana de Direitos Humanos (CARTA CAPITAL, 2012).

Vale ressaltar que a Corte IDH tem a competência para fornecer uma decisão final para os casos que lhe são apresentados, todavia não possui competência para funcionar como uma “corte de cassação” (anulando as decisões das Cortes internas). Dessa forma, é importante que o sistema funcione com um máximo de harmonização, sob pena de ser enfraquecido, prejudicando os objetivos últimos de democracia e proteção dos direitos humanos (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 313).

A Corte IDH possui histórico de julgamento de casos amplamente baseados nos tratados convencionais, de modo que seus casos envolvem, majoritariamente, as seguintes temáticas: a) envolvendo tortura, violência ou desaparecimento forçado, por parte de regimes autoritários; b) relacionados com justiça de transição, direito à verdade e o não reconhecimento de leis de auto-anistia; c) violações à independência do Poder Judiciário e do acesso à Justiça; d) violações de direitos relacionadas especificamente com grupos vulneráveis (indígenas, migrantes, crianças, população LGBTQIA+); e ainda violações em relação a direitos sociais. (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 319). Assim, a mera capilarização desses julgados para a jurisdição interna já seria capaz de transformar a realidade fática da América Latina.

Entretanto, no contexto do ICAAL não existe apenas um diálogo entre jurisdições, mas também intercâmbios através de outros agentes. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a elaboração da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/06), onde ficou estabelecido um intercâmbio entre o Poder Legislativo Federal e um órgão internacional (a CIDH). Ademais, o nome também foi dado através da influência de movimentos feministas (FACHIN, 2020, p. 78).

Daí se vê a grandeza da força dos movimentos sociais na catalização desse diálogo interjurisdicional. Inclusive, Melina Fachin critica o pequeno espaço conferido à participação da sociedade civil na legislação formal desses procedimentos dialógicos (supralegal ou interna). A mesma autora entende que o Poder Judiciário nem sempre exerce adequadamente sua competência de controle de convencionalidade, por entender que o diálogo entre poderes judiciários diversos envolve uma conversação entre elites, “enquanto muitos dos indivíduos envolvidos

em litígios provém de setores sociais mais baixos”. (FACHIN, 2020, p. 78-79).

A autora argumenta que, no âmbito da ADPF n. 54 (que tratou acerca do aborto de feto anencéfalo), a elaboração do voto do Ministro Relator foi bastante influenciada pelas audiências públicas realizadas, onde se colheram diversas opiniões da sociedade civil. Daí a importância da criação de novos meios de diálogo para com essa camada da sociedade (FACHIN, 2020, p. 79-80).

Dessa forma, esse tipo de diálogo plural é uma das forças do constitucionalismo contemporâneo, na medida em que integra a comunidade nas decisões judiciais e políticas, reforçando a Constituição, bem como a proteção internacional dos direitos humanos (FACHIN, 2020, p. 81).

Uma das ideologias do ICAAL é a necessidade de cautela para com sistemas presidenciais populistas ou messiânicos. Tendo em vista o contexto de décadas de regimes autoritários na região, bem como o “hiper-presidencialismo” (concentração de atribuições e poderes nas mãos do Poder Executivo), existe uma tendência a líderes de grande apelo popular abusarem do poder, criando governos onde são desrespeitados os direitos humanos, além das normas constitucionais. Por este motivo, os representantes do ICAAL não veem com bons olhos a implantação de eleições para cargos do Poder Judiciário (BOGDANDY, 2016, p. 27).

Outra ideologia dos estudiosos do ICAAL é o problema do baixo grau “institucionalidade”, em geral, das instituições e serviços públicos na América Latina. De um modo geral, grande parte das instituições na região não possui confiança por parte da população, em razão de causas como a corrupção, pressões políticas, confusão do cargo público com seu servidor, dentre outras. Por este motivo, entendem-se como positivas algumas práticas como a inserção de cargos de “Ombudsman” (funções de ouvidoria, com autonomia e visando à fiscalização popular e ao recebimento de reclamações) nas instituições, além da inclusão de auditorias externas para fiscalizar eleições, objetivando o impedimento de fraudes (BOGDANDY, 2016, p. 29).

Bogdandy ainda vê com certa cautela o conservadorismo do Poder Judiciário. Embora os representantes do ICAAL entendam que o referido poder é uma peça-chave para a concretização das promessas constitucionais de redução das desigualdades sociais, o citado autor entende que o poder judicial na região possui uma tradição de pouco enfrentamento dos demais poderes, além da falta de poder ou vontade de apoiar automaticamente um projeto transformador da sociedade. Como

exemplo, cita algumas medidas tomadas pelo Tribunal Supremo de Justicia da Venezuela, o qual, a partir de pressões do Presidente Hugo Chavez, suprimiu algumas garantias do Estado de Direito. Para tanto, propõe-se uma melhora na capacitação dos juízes e na implementação de outras políticas públicas (BOGDANDY, 2016, p. 29-31).

Outro ideal dos acadêmicos do ICAAL é a abertura parcial das soberanias estatais para os tratados internacionais de direitos humanos, formando um “bloco de constitucionalidade”. Deve ser entendido que, em matéria de direitos humanos, vigora o princípio “pro homine”, devendo prevalecer a norma mais benéfica, ainda que decorrente de um tratado internacional (BOGDANDY, 2016, p. 33-35).

Felizmente, a Corte IDH vem tomando decisões acertadas nesse sentido, tendo anulado leis de anistia, conferido medidas específicas e decisões com efeitos erga omnes. Ademais, observa-se que a Venezuela preferiu denunciar a Convenção Interamericana em setembro de 2012, do que permanecer submetida a julgamentos pela Corte IDH, tendo em vista não ser mais “uma opção viável” o simples descumprimento das decisões da Corte (BOGDANDY, 2016, p. 36).

Todavia, Bogdandy ressalta que tal abertura deve se ater tão somente aos direitos humanos, sem uma abertura geral da estatalidade, preservando-se o Estado de Direito e os demais poderes constituídos. O autor também destaca os males do neoliberalismo e a influência excessiva de instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial sobre países em desenvolvimento. Caso houvesse uma abertura maior, haveria um sério risco de aceleração desenfreada da economia, o que acentuaria as desigualdades sociais, ao invés de diminuí-las (2016, p. 32).

Com a finalidade de realizar seu objetivo final de concretizar as promessas das constituições dos Estados na América Latina, o ICAAL possui alguns meios de atuação, sendo o primeiro deles a criação de um denominador comum em direitos humanos para a América Latina. Isto porque o elemento transformador das constituições regionais são justamente os direitos fundamentais, podendo inclusive ser utilizados para a mobilização da sociedade civil. Além disso, são as sentenças judiciais que tratam sobre direitos humanos e fundamentais que concretizam a mudança da sociedade, sendo que, na maioria das vezes, a sociedade civil atua de alguma forma nesses processos (BOGDANDY, 2016, p. 24).

Deve ser ressaltado que a América Latina possui suas particularidades de violação de direitos humanos, como violências às camadas mais vulneráveis,

feminicídios, desaparecimentos forçados e violências específicas e exclusão de grupos vulneráveis (como afrodescendentes, indígenas, migrantes, etc.). Por este motivo, é necessária a rede para o fortalecimento do “discurso jurídico regional”, inclusive auxiliando a implementar as decisões da Corte IDH (BOGDANDY, 2016, p. 24-25).

Um dos outros meios de atuação para fazer com que as sentenças sobre direitos humanos e fundamentais tenham mais eficácia é a busca de sentenças e soluções coletivas. Tendo em vista a necessidade de eliminação da desigualdade social na região, é crucial que as sentenças judiciais internas e da Corte IDH tenham eficácia coletiva, de modo a solucionar violações de direitos a grupos específicos, que geralmente possuem relações com as vítimas (sentenças de caráter estrutural). O ICAAL acredita que modificações sociais, ainda que pequenas, gradualmente, provocam transformações reais positivas em relação a esses grupos. Ademais, muitos movimentos sociais também auxiliam nesses tipos de demandas, o que também reforça essa transformação social (BOGDANDY, 2016, p. 26).

Outro objetivo e meio a ser alcançado pelo ICAAL é o seu “pluralismo jurídico” (ou pluralismo dialógico), tendo em vista que, através de sua rede e de seus intercâmbios, facilita o diálogo entre diferentes sistemas jurídicos, sejam eles nacionais, supranacionais ou internacionais. O fato de diferentes países enfrentarem situações jurídicas semelhantes permite um intercâmbio de ideias e soluções de problemas, gerando a elaboração de normas e julgados com melhores chances de resolver os problemas enfrentados (OLSEN; KOZICKI, 2019, p. 304).

O ICAAL visa, pois, a um discurso regional, buscando incluir também os grupos minoritários da região, seja conferindo-lhes espaço nos órgãos do Estado, como reconhecendo juridicamente as demandas, valores e direitos específicos. Por fim, a situação ideal é a inclusão de ordens normativas específicas dessas populações, como ocorreu nas Constituições do México (de 2001) e Bolívia (de 2009), as quais reconheceram as populações indígenas como parte da sociedade, constitucionalizando algumas formas de propriedade coletiva. Por fim, o pluralismo dialógico também está relacionado com a ideia da coexistência de grupos distintos numa mesma sociedade, disputando entre si, de forma democrática e política, os espaços públicos, sendo importante uma construção normativa crescente acerca destas populações minoritárias (BOGDANDY, 2016, p. 39).

Dessa forma, o ICAAL é um projeto de transformação do constitucionalismo na América Latina, objetivando concretizar os direitos humanos e a Democracia na Região. Através de seu pluralismo dialógico, busca-se a representatividade e implementação de direitos de grupos vulneráveis e minoritários. Por sua vez, conforme será visto no capítulo 3, os Estados Federados, com suas Constituições estaduais também poderão ser utilizados como colaboradores desse movimento transformador.

3 CAPÍTULO SEGUNDO: OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS NECESSÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA AUTONOMIA DOS ESTADOS FEDERADOS E A ATUAL CONFIGURAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS, SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

3.1 Antecedentes históricos das Constituições Estaduais brasileiras

3.1.1 Antecedentes históricos dos Estados Federados e evolução do Federalismo no Brasil até a Constituição de 1967

Neste subitem, será estudada a origem dos Estados federados e a diferenciação destes com os Estados unitários e as confederações, com a finalidade de comparar essas formas de Estado com os Estados Federados e os diferentes níveis de autonomia. Em seguida, será apresentada uma descrição histórica a respeito da organização de poder em relação a um governo central e da forma do Estado Brasileiro, desde o período colonial até o da Constituição de 1967. Será, também, realizada uma breve análise a respeito do surgimento histórico de certos institutos (como princípios constitucionais sensíveis e competências concorrentes), que atualmente se encontram inseridos na Constituição de 1988 e que serão relevantes para o estudo das Constituições Estaduais.

Outrossim, conforme ressaltado no capítulo anterior, as Constituições Estaduais representam uma ordem constitucional local numa esfera multinível de proteção dos direitos humanos, sendo expressamente mencionados na teoria do constitucionalismo multinível (SANJUÁN, 2016, p. 28) e indiretamente referidos na teoria do transconstitucionalismo (NEVES, 2009, p. 235).

Inicialmente, convém ressaltar que o Estado federado possui configuração e objetivos distintos de um Estado unitário e de uma confederação. O Estado unitário apresenta uma configuração estatal simples e uma organização do poder centralizada. Por sua vez, uma confederação se afigura numa reunião de Estados, todos independentes e com soberania, que se reúnem por um pacto para atingir determinados fins (SARLET, 2021, p. 942).

Já o federalismo surgiu com a Constituição Estadunidense de 1787. Até então, a única forma de Estado adotada era a unitária, mas este modelo apresentava

dificuldades em Estados com vasta extensão territorial ou estruturados num regime democrático. Na Convenção Constitucional da Philadelphia concluiu-se que, no modelo confederado, os Estados não seriam unidos, podendo ocorrer a secessão, conflitos internos, ou pior – o país virar alvo de ataques de países europeus, mais ricos e militarmente organizados à época. O desafio era criar um governo central que não fosse totalitário, mas que, ao mesmo tempo, fosse forte o suficiente para manter a integridade nacional, proteger os estados e a soberania (ASSIS; MOURA, 2018, p. 28-30).

Dessa forma, além do surgimento de uma Constituição escrita, criou-se um novo modelo de Estado (federado), que inspirou a criação de vários outros (dentre eles, o próprio Brasil), de acordo com suas particularidades. O Estado federado reúne centros de autonomia distintos, evitando que a união detenha todo o poder; todos os Estados (e a União) devem se submeter à Constituição; o Estado é reconhecido internacionalmente como uma unidade, mas cada ente tem seu próprio ordenamento jurídico; e há um equilíbrio no relacionamento dos entes estatais, através da divisão de Poderes (ASSIS; MOURA, 2018, p. 31).

Segundo Branco (2015, p. 818), os Estados optam pela adoção desse modelo em razão de uma larga extensão territorial e também por conta da formação cultural da comunidade. Um amplo território com variedade de paisagens geográficas aumenta a propensão de ocorrer o desenvolvimento de culturas diversas, de modo que um Estado federado pode propiciar que um governo local esteja mais atento com as particularidades regionais, enquanto o governo central se concentra com os anseios nacionais.

Ademais, o Estado federal é adequado para quando o território abriga “grupos étnicos heterogêneos, muitas vezes com línguas próprias, como é o caso da Suíça e o Canadá” (BRANCO, 2015, p. 818). Nesse caso, a União atua, dentre outros aspectos, como uma força agregadora em contraposição a tendências separatistas. Por fim, o modelo federativo também é relevante quando se necessita aplicar uma decisão para as particularidades de um território diferenciado, devendo-se pensar o reflexo de tal decisão no restante dos territórios. Neste caso, a fórmula federativa é relevante para conter anseios centralizadores (BRANCO, 2015, p. 818).

Diferentemente de uma confederação, numa federação não se admite o direito de secessão (separação dos Estados-membros). Conforme será visto abaixo, a indissolubilidade da federação é um princípio que evoluiu ao longo das Constituições

pátrias, tornando-se, no atual ordenamento constitucional, uma cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso I), passível de proteção até mesmo por meio de intervenção federal (art. 34, inciso I) (SARLET, 2021, p. 945-946).

Alguns Estados federados proíbem suas entidades subnacionais de elaborar uma Constituição subnacional (como é o exemplo da Índia, país que permitiu apenas que a Caxemira elaborasse uma Constituição). Outras federações facultam a elaboração de uma Constituição subnacional (como África do Sul e Canadá). Já países como o Brasil (e também Estados Unidos, México, Alemanha, etc.) obrigam seus Estados-membros a redigir Constituições subnacionais (Constituições estaduais), sendo a autonomia constitucional um poder-dever (SAMPAIO, 2019, p.185-186).

Um Estado federado pressupõe a criação de entidades de poder descentralizadas, com o atributo da “autonomia” e da auto-organização, como é o caso dos Estados-membros da República Federativa do Brasil. Existe a criação de duas ordens jurídicas – uma federal, constituída pela União, e as federadas, consistindo nos Estados-membros. São duas ordens jurídicas parciais, que, atuando em coordenação, formam a ordem jurídica total, que é o Estado Federal. E essa atuação em coordenação funciona por parâmetros de repartição de competência previamente fixados na Constituição (SARLET, 2021, p. 944). Contudo, no caso do Brasil, a partir da Constituição de 1988, foi concedida a autonomia (política, administrativa e financeira) aos Municípios, tendo estes se tornado mais uma camada das esferas federativas, de forma inédita nos Estados federados ao redor do planeta (FRANZESE; ABRÚCIO, 2013, p. 365). Serão tecidas maiores considerações acerca dos Municípios no item 2.1.2.

Além disso, um Estado-membro possui também a capacidade de autogoverno, que é a “existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura”, e ainda, sem a existência de hierarquia em relação aos órgãos federais. Por fim, os Estados possuem, ainda, a capacidade de autoadministração, sendo dotados de personalidade jurídica de Direito Público interno e tendo a capacidade de realizar atos administrativos dentro das competências traçadas pela Constituição Federal (SILVA, 2020, p. 102).

A autonomia de um ente federado não é somente administrativa, mas também política. Os Estados-membros têm o poder-dever de criar uma Constituição Estadual

(nos artigos 25, caput e 11 do ADCT), ficando estabelecida sua capacidade de auto-organização, de acordo com o seu poder constituinte decorrente, mas com diretrizes e limitações impostas pela Constituição Federal. Ademais, os entes federados possuem a capacidade de elaborar suas próprias leis (capacidade de auto-legislação), de acordo com a repartição de competências firmadas na Constituição Federal. Com isso, há uma dupla esfera de ordens legais sobre o mesmo território e sobre a população que nele habita (BRANCO, 2015, p. 814).

Cumpra salientar que o poder constituinte (derivado) decorrente, consiste na capacidade de um Estado federado elaborar sua própria Constituição Estadual, o que é um dos poderes contidos na “autonomia estadual”, especialmente na modalidade da “auto-organização”, nos termos do art. 25, caput, da Constituição Federal: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição” (NETO; SARMENTO, 2012, p. 325; BRASIL, 1988).

Sarlet (2021, p. 947) refere que não existe hierarquia entre as competências da União e dos Estados-membros, devendo eventuais conflitos nesse sentido ser resolvidos, pacificamente, através da aplicação do texto constitucional, ou, em caso de violação dessas disposições constitucionais, ser objeto de um juízo de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, o qual deverá interpretar a correta aplicação dos ditames constitucionais acerca da matéria.

A configuração atual do Estado Federativo Brasileiro se justifica em razão de uma complexa evolução de nosso Estado, desde o período colonial, passando pelo Império Brasileiro, até o período republicano.

Do período colonial, é possível verificar que as capitanias hereditárias foram longas extensões de terra (inicialmente, doze territórios irregulares que faziam fronteira com o Oceano Atlântico), estabelecidas para facilitar a administração da Colônia pela Metrópole. Os donatários foram pessoas escolhidas dentre a nobreza com recursos financeiros suficientes para colonizar e defender o território (SILVA, 2020, p. 71).

A criação das capitanias hereditárias ocorreu na época do Rei D. João III, por influência do jurista D. Diogo de Gouvêa. Uma das principais características desse período é a expedição do “Foral”, um documento emitido pelo rei, que estabelecia a organização básica da capitania, bem como assentava os direitos e deveres dos donatários (administradores). Dessa forma, Ferrari conclui que as capitanias foram

anteriores remotos dos Estados Federados e, por sua vez, os forais, das Constituições Estaduais (FERRARI, 2003, p. 62).

Os donatários concentravam uma grande autonomia em seus domínios, podendo exercer sua administração, bem como a jurisdição cível ou criminal, havendo a nomeação de ouvidores e juizes, que eram eleitos pelas vilas. Assim, em um primeiro momento, houve grande descentralização administrativa, sem interferência da Metrópole (SILVA, 2020, p. 72).

A partir de 1549, foi estabelecido o sistema Governo-Geral, primeiro elemento de centralização na colônia. Destaca-se a elaboração do “Regimento do Governador-Geral”, documento que atribuía o poder político e militar da colônia ao Governador-Geral, organizava alguns cargos essenciais da administração colonial (como o ouvidor-mor, o procurador da fazenda e o capitão-mor-da-costa, responsáveis pelos assuntos judiciais, demandas do fisco real e defesa do litoral, respectivamente), e delimitava o poder das capitânicas (SILVA, 2020, p. 72).

Posteriormente, ao longo dos anos do período colonial, houve novos arranjos territoriais e político-administrativos, como a divisão da colônia em dois Estados (Estado do Maranhão e Estado do Brasil); a criação de novas capitânicas; a subdivisão das capitânicas em comarcas e distritos; a criação de novos cargos de representantes do Governo-Geral nas administrações locais (ouvidores, juizes-de-fora, capitães-mores-das-vilas e aldeias, etc.). Na prática, em razão da extensão territorial e isolamento, os capitães-mores-das-vilas e aldeias possuíam extremo poder e autonomia nas vilas locais, exercendo a chefia política, militar e judiciária nos inúmeros rincões da colônia (SILVA, 2020, p. 73).

Nas regiões de mineração, surgiram cargos específicos para um melhor aproveitamento econômico: capitães-mores das minas, junta de arrecadação da fazenda real, casas de fundição, etc. Por sua vez, nas regiões de exploração agrícola, desenvolveu-se uma organização municipal, com o Senado da Câmara ou Câmara Municipal, composto de “oficiais”, “eleitos dentre os “homens bons da terra”, que, na realidade, representavam os grandes proprietários rurais”, compondo o poder local (SILVA, 2020, p. 72-73).

Assim, desde o período colonial, já se verifica uma “dispersão do poder político [...] na formação de centros efetivos de poder locais”, criando, como “fator real de poder”, o sistema do “coronelismo”, o que formou parte das oligarquias em nosso país e que perdurou durante o período imperial e republicano do Estado brasileiro

(SILVA, 2020, p. 73).

A partir de 1808, a Família Real portuguesa veio para o Brasil e começou a instalar vários órgãos de administração central de um governo, como Conselho de Estado, Conselho Militar, Intendência Geral de Polícia, Academia da Marinha, Desembargo do Paço, Casa da Moeda, Imprensa Régia, Banco do Brasil, etc. O período colonial deixa de existir juridicamente a partir de 16/12/1815, quando o Brasil é elevado à categoria de Reino Unido, juntamente com Portugal e Algarves. Contudo, em um primeiro momento, essa estrutura de poder teve pouca influência fora dos limites da Província do Rio de Janeiro, onde havia inúmeros centros populacionais dispersos, ao longo de quase vinte capitanias, com um costume centenário de exercício de autonomia de fato, por parte das autoridades locais (SILVA, 2020, p. 75).

Ademais, nessa época, o Brasil já possuía uma aristocracia local, baseada na economia dos latifúndios, cujos integrantes estudaram em universidades europeias e que acabaram inspirando novas ideias na organização política desse período. Teorias, como constitucionalismo, parlamentarismo, federalismo e democracia passaram a influenciar o cenário político no Brasil. Antes da independência, a aristocracia se dividia entre um grupo que apoiava a independência e outro que aspirava o retorno da soberania portuguesa. Havia, também a preocupação de que, caso o Brasil se separasse de Portugal, seria importante a elaboração de uma Constituição que satisfizesse o interesse de ambos os grupos e que ainda restringisse o poder do Imperador. Por fim, existiam os interesses da Igreja Católica, tendo em vista que seus clérigos faziam parte da elite aristocrática e almejavam manter seu status na sociedade da época (SILVA, 2020, p. 75; LIZIERO, 2017, p. 114; GORCZEVSKI *et al.*, 2012, p. 174).

Na época, havia duas opções de formas de Estado para serem selecionadas: a primeira era o modelo norte-americano, que era um regime federalista, descentralizado e era uma república presidencialista. Era um protótipo utilizado por países geograficamente mais próximos, inclusive por outros países da América que também romperam com as respectivas metrópoles. Havia, também, o modelo francês, que era unitário, centralizado e funcionava através de uma monarquia (GORCZEVSKI *et al.*, 2012, p. 174-175).

Dessa forma, os estadistas do Império, outorgaram a Constituição de 1824, cujas principais características eram os ideais do Liberalismo, a religião católica como oficial do Estado, e a inserção dos direitos fundamentais no texto. Todavia, foi

construída uma estrutura de poder que assegurava a unidade nacional, inclusive, foi escolhida a monarquia como forma de governo, porque havia o temor de que houvessem guerras civis num eventual governo republicano, em razão da manutenção da escravidão (LIZIERO, 2017, p. 114; GORCZEVSKI *et al.*, 2012, p. 174-175).

A Carta de 25/03/1824 estabeleceu uma tetrapartição de poderes, a partir de um modelo inspirado em Benjamin Constant. O Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral, de caráter bicameral, sendo composta pela Câmara de Deputados (eleitos periodicamente, através do voto censitário), e pelo Senado, cujos membros eram vitalícios e escolhidos pelo Imperador. Por sua vez, o Poder Executivo era exercido pelos Ministros de Estado, chefiados pelo Imperador. Já o Poder Judiciário era formado por juízes e jurados. (SILVA, 2020, p. 77; LIZIERO, 2017, p. 114).

Contudo, a característica mais marcante da Carta foi a instituição do Poder Moderador, que se concentrava na figura do Imperador, o qual poderia livremente escolher e demitir seus ministros de Estado; dissolver a Câmara; escolher os Senadores em uma lista tríplice e suspender os juízes. O Senado tinha um viés conservador e refreava ideias liberais que surgiam na Câmara dos Deputados. Havia também o Conselho de Estado, órgão consultivo do Imperador em assuntos administrativos e realizava a última interpretação da Constituição (SILVA, 2020, p. 78).

A Constituição de 1824 estabeleceu uma forma de Estado unitário, instituindo províncias sem autonomia formal; elas atuavam como divisões administrativas, que serviam para um controle mais organizado do território. O formato era comum nos Estados unitários da época, bem como no modelo de Constituição monárquica da França, de 1791 (LIZIERO, 2017, p. 117).

Um “Presidente” era nomeado pelo Imperador para a administração de cada província, e um órgão denominado “Conselho Geral” era composto por representantes locais e, formalmente, figurava como órgão do Poder Legislativo local. Todavia, o referido conselho não legislava de fato, era autorizado apenas a debater, formar projetos de lei de interesse local e enviá-los para a Assembleia Geral, a qual, por sua vez, tinha a última palavra para decidir sobre tal projeto, nos termos dos arts. 81 e 85, da Carta de 1824 (FERRARI, 2003, p. 64; LIZIERO, 2017, p. 116).

Além disso, o poder central nomeava os chefes de polícia das províncias, os quais possuíam atribuições policiais e judiciais até 1870. Da mesma forma, o poder central nomeava os juízes de direito, os juízes municipais e os promotores públicos.

Por fim, a Guarda Nacional, que atuava como “milícia local”, a partir de 1850, também ficou subordinada ao Poder Central (SILVA, 2020, p. 77).

Por sua vez, os Municípios eram outra esfera de descentralização administrativa das províncias, os quais também não eram autônomos. O governo local era exercido por uma Câmara de Vereadores, órgão inspirado nas comunas europeias. Havia, também, o cargo de juiz de paz, que era um cargo eletivo, usualmente ocupado pelos fazendeiros da região, que possuía atribuições locais, como funções administrativas e o julgamento de crimes de menor relevância (LIZIERO, 2017, p. 118).

No período regencial, uma lei de 1831 incumbiu aos juízes de paz a atribuição para nomearem os delegados de quarteirão, na esfera municipal. Em seguida, o Ato Adicional de 1834 substituiu os Conselhos Gerais pelas “Assembleias Legislativas Provinciais”, mantendo-se a incumbência de remessa de projetos para o Poder Legislativo Central; mas foi incluída uma competência legislativa regional para dispor sobre uma relevante quantidade de assuntos. Essas medidas representaram um importante marco de descentralização de competências, criando-se um órgão legislativo verdadeiramente regional, além de um aumento de competências das esferas locais, sendo, portanto, marcos antecedentes de uma autonomia regional. Posteriormente, com a Lei Interpretativa do Ato Adicional (de 1840), houve uma restrição das competências do legislativo provincial, contudo, manteve-se certa autonomia para as províncias (FERRARI, 2003, p. 65; LIZIERO, 2017, p. 119).

Durante todo o período imperial, os liberais tentaram implantar ideias federalistas no regime, desde a Constituinte de 1823, o que culminou com várias rebeliões locais (como a Balaiada, a Cabanagem, a Sabinada, e a República do Piratini), todas severamente debeladas pelo Poder Central (SILVA, 2020, p. 79).

No Manifesto Republicano, de 03/12/1870, o princípio federativo foi citado como uma de suas principais ideias. Na Proclamação da República de 1889, essas forças federalistas sagraram-se bem sucedidas. Inclusive, no Decreto n. 1, de 15/11/1889, os estados foram dotados de soberania, em seu art. 3º: “Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.”. Todavia, o Decreto n. 7, de 20/11/1889 já reservou ao Governo Federal Provisório o poder de restringir ou suprimir atribuições conferidas aos Governadores, consolidando-se um atributo mais relacionado com a autonomia do que com a

soberania (HORTA, 1964, p. 76).

Por sua vez, o governo provisório expediu o Decreto n. 510, de 22/06/1890, cujo texto foi elaborado por cinco notáveis para servir de base para a Assembleia Constituinte. Desde o início, os Estados foram dotados da possibilidade de se auto-organizarem (através da elaboração de uma constituição estadual), bem como da capacidade de elaborarem suas leis. (HORTA, 1964, p. 78). Contudo, o referido decreto já impunha certas limitações à capacidade legislativa dos Estados, em seu art. 62:

Art. 62. Cada Estado reger-se-ha pela Constituição e pelas leis que adoptar, comtanto que se organizem sob a fôrma republicana, não contrariem os principios constitucionaes da União, respeitem os direitos que esta Constituição assegura, e observem as seguintes regras:
 1º Os poderes executivo, legislativo e judiciario serão discriminados e independentes;
 2º Os governadores e os membros da legislatura local serão electivos;
 3º Não será electiva a legislatura;
 4º Os magistrados não serão demissiveis sinão e por sentença;
 5º O ensino será leigo e livre em todos os grãos, e gratuito no primario.
 (BRASIL, 1890).

Essa imposição de limitações aos Estados encontrou opositores na Assembleia Constituinte, como Campos Salles e Bernardino de Campos, que sustentavam a necessidade de soberania dos Estados-Membros. Entretanto, prevaleceu no texto final a tese da autonomia dessas entidades federadas, à qual Rui Barbosa justificou ser uma “evolução do Federalismo norte-americano” (HORTA, 1964, p. 81).

Contudo, diferentemente do federalismo Estadunidense, onde houve um movimento centrípeto de poder (Estados soberanos que se tornaram um Estado federado), no Brasil houve um movimento centrífugo, ou seja, um Estado unitário em que houve a descentralização de poder com a criação de Estados federados autônomos (LIMA, 2018, p. 81).

Promulgada em 1891, a primeira Constituição da República estabeleceu um Estado Federado, podendo ser considerado o apogeu do desempenho da auto-organização dos Estados. Tendo em vista que a Constituição enumerava as competências da União, ocorreu um momento propício para o desenvolvimento das competências remanescentes, por parte dos Estados (HORTA, 1964, p. 95).

Como exemplo, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul fixou a possibilidade de reeleição indefinida do Presidente do Estado, desde que fosse eleito

com três quartos dos votos. Por sua vez, a Constituição do Estado de Minas Gerais dispôs de 37 atribuições, envolvendo assuntos como finanças públicas, direito eleitoral, processual e penitenciário, organização judiciária, dentre outros (HORTA, 1964, p. 100-104).

Contudo, Horta relata que o excesso de autonomia propiciou algumas exorbitâncias, como, por exemplo, algumas Constituições Estaduais serem estabelecidas com um poder soberano (como as do Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo), a competência para celebrar tratados, para conceder anistia, para suspender as garantias constitucionais; para regular o comércio interestadual; e até mesmo para decretar o Estado de Sítio (1964, p. 111-112).

Outro excesso que recebeu críticas foi a ingerência desnecessária das Constituições Estaduais na autonomia municipal. Embora a Constituição de 1891 não considerasse expressamente os municípios como membros da Federação, já era assegurada a autonomia municipal, com relação aos assuntos de interesse local, nos termos do art. 68: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891).

Pode ser citada a Constituição do Estado do Amazonas, que permitia ao Governador a competência para suspender e, ao Congresso Estadual, a possibilidade de tornar sem efeito os atos municipais que contrariassem a Constituição, as leis federais ou estaduais. Ou, ainda, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, após uma reforma de 1913, que determinava que o Prefeito Municipal seria nomeado pelo Governador, nos Municípios “em que o Estado realizasse serviços de saneamento rural”. Ambos os casos foram enfrentados pelo Supremo Tribunal Federal, respectivamente, no recurso extraordinário n. 775 e no habeas corpus n. 5.539, contudo, a Suprema Corte, em ambos os casos, declarou que tais dispositivos não ofendiam o art. 68 da Constituição Federal (HORTA, 1964, p. 115-116).

Contudo, Silva (2020, p. 82) relata que o poder de fato da época se encontrava nas mãos dos coronéis, que utilizavam de sua influência no poder local para eleger governadores, deputados e senadores. Os governadores, por sua vez, influenciavam o Presidente da República. Houve, ainda, um abuso da utilização da intervenção federal, o que afetava, na prática, a autonomia dos Estados-membros (HORTA, 1964, p. 143).

Objetivando solucionar questões políticas e constitucionais advindas dessa exorbitância de autonomia, a revisão constitucional de 1926 introduziu no texto constitucional os chamados “princípios constitucionais sensíveis”, que são limitações ao poder constituinte (decorrente) dos Estados e funcionam, na prática, como normas de observância obrigatória por parte dos Estados-membros, sob pena de decretação de intervenção federal no estado (FERRAZ, 1979, p. 150-151). Vejamos as limitações inseridas no texto constitucional, datadas de 03/09/1926:

Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:
 [...]

 II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes:
 a) a forma republicana;
 b) o regime representativo,
 c) o governo presidencial;
 d) a independência e harmonia dos Poderes;
 e) a temporariedade das funcções electivas e a responsabilidade dos funcionários;
 f) a autonomia dos municípios;
 g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;
 h) um regimen eleitoral que permitta a representação das minorias;
 i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos;
 j) os direitos políticos e individuaes assegurados pela Constituição;
 k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores;
 l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretal-a; (BRASIL, 1926).

Convém destacar que os princípios constitucionais sensíveis sempre foram repetidos nas Constituições posteriores, tanto nos regimes democráticos quanto nos autoritários, passando a ser uma característica fundamental da limitação da autonomia dos Estados-membros. Conforme será visto no terceiro capítulo, essa “limitação”, é uma diretriz que acabará sendo utilizada para a proteção dos direitos humanos, na Constituição de 1988.

Entre o período entre a Revolução de 1930 e a promulgação da Constituição de 1934, foi expedido o Decreto n. 19.398, de 11/11/1930, o qual manteve “formalmente” as Constituições Estaduais (e a Federal) em vigor, contudo, o referido ato nomeou interventores para todos os Estados-membros, os quais exerceram, de fato, o Poder Executivo, e durante algum tempo também o Poder Legislativo.

Posteriormente, o Decreto n. 20.348, de 29/08/1931 criou nos Estados os Conselhos Consultivos, que controlava os atos do interventor (de ofício ou mediante recurso), e alguns atos da Administração estadual e municipal dependiam da oitiva prévia desse conselho para serem válidos. Com isso, não houve autonomia dos estados-membros nesse período (HORTA, 1964, p. 159-161).

Durante o período da Constituição de 1934, foi restabelecida a autonomia dos Estados-membros, mas foi repetido o modelo da reforma de 1926, estabelecendo-se, no seu art. 7º, os “princípios constitucionais sensíveis”, a serem respeitados pelos Estados federados, sob pena de intervenção federal, conforme o art. 12, V (FERRAZ, 1979, p. 153-154).

Contudo, conforme Silva (2020, p. 85), foram inseridas relevantes inovações na Constituição de 1934, como o aumento considerável de competências privativas da União (arts. 5º e 6º), um melhor detalhamento dos impostos cabíveis à União, Estados e Municípios, inserindo, ainda, as competências concorrentes entre União e Estados, no art. 10, conforme se verifica abaixo:

Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

I - velar na guarda da Constituição e das leis;

II - cuidar da saúde e assistência públicas;

III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;

IV - promover a colonização;

V - fiscalizar a aplicação das leis sociais;

VI - difundir a instrução pública em todos os seus graus;

VII - criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente.

Parágrafo único - A arrecadação dos impostos a que se refere o número VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos Municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios. (BRASIL, 1934).

Merece destaque que o instrumento das competências concorrentes foi utilizado, primeiramente, na Constituição Austríaca de 1920 e, posteriormente, na Constituição Alemã de 1949, sendo uma técnica que reforçava a atividade e a autonomia legislativa dos estados-membros, como também “compensava” a diminuição das competências reservadas dos Estados (HORTA, 1964, p. 57). Ademais, o presente instituto permaneceu presente nas Constituições posteriores do Estado Brasileiro, marcando uma nova forma da repartição de competências.

Ferraz (1979, p. 154) também observa que, na Constituição de 1934, foram inseridas novas modalidades de limitações à autonomia dos Estados-Membros, como a fixação de normas expressas dirigidas aos Estados, para a organização da Administração Pública (arts. 170-172) e do Poder Judiciário (arts. 104-105). Tais limitações foram mantidas nas constituições futuras.

No período autoritário do Estado Novo, foi outorgada a Carta de 1937, instituindo-se, formalmente, um Estado federado, com a fixação de extenso rol de competências privativas da União (arts. 15, 16 e 20), competências privativas, exclusivas dos Estados (arts. 21 e 23, respectivamente), competências concorrentes (art. 18) e princípios constitucionais sensíveis (art. 9º, alínea “d”) (BRASIL, 1937).

Todavia, é notório que grande parte dos dispositivos constitucionais “permaneceram letra morta”, funcionando como um Estado unitário de fato, havendo “ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República” (SILVA, 2020, p. 85). Ademais, segundo Ferrari (2003, p. 114), no referido período, as Constituições Estaduais sequer foram elaboradas.

Com a redemocratização, foi promulgada a Constituição de 1946, baseada nas antigas Constituições promulgadas de 1891 e 1934. Foram repetidas as antigas fórmulas de um rol ampliado de competências da União (art. 5º), competências concorrentes dos Estados-membros (art. 6º), fixação de competências remanescentes dos Estados (art. 17, § 1º) e limitação da autonomia estadual através dos princípios constitucionais sensíveis (art. 7º, inciso VII) (FERRAZ, 1979, p. 155).

Horta (1964, p. 217-220) destaca que o princípio da cooperação foi melhor explorado no referido texto constitucional, como forma para a manutenção da autonomia dos Estados. A extensão do referido princípio abrangeu desde o auxílio da União a regiões com menor desenvolvimento (art. 3º, XV e XVI), a repartição de receitas tributárias (art. 128), além da fixação de competências concorrentes (art. 6º).

Segundo Ferraz (1979, p. 157), a Constituição outorgada de 1967 foi inspirada na Constituição de 1946, tendo estabelecido os instrumentos anteriores de uma relação ainda maior de competências privativas da União (art. 8º) e de imposição dos princípios constitucionais sensíveis (art. 10, VII). Houve, também a fixação de competências remanescentes dos Estados federados, inclusive, para tratar das competências que não fossem da União ou dos Municípios (art. 13, § 1º), modelo

posteriormente adotado na Constituição de 1988.

Contudo, desde o início, se impôs um regime autoritário, obrigando, em seu art. 188, que as Constituições Estaduais incorporassem em seus textos as inovações da Carta de 1967, o que foi cumprido pelos estados. Além disso, as inúmeras emendas constitucionais e atos institucionais futuros limitaram demasiadamente a autonomia das Constituições Estaduais (FERRARI, 2003, p. 119-121).

Liziero (2022, p. 198) observa que, no decorrer histórico do Estado Brasileiro, os momentos em que houve uma maior restrição ao Federalismo foram também períodos de governos antidemocráticos ou de Presidentes da República autoritários, merecendo destaque Arthur Bernardes (durante a reforma constitucional de 1926), Getúlio Vargas (entre 1930 a 1945) e os cinco presidentes da Ditadura Militar (entre 1964 a 1985).

Por todo o exposto, é possível inferir que, no Brasil, sempre houve um embate entre interesses descentralizadores em face de interesses centralizadores. No período colonial, a longa extensão geográfica favoreceu o crescimento de elites locais, que governavam “de fato” essas regiões. Todavia, houve tentativas de Portugal em centralizar o poder sobre a colônia, como a implantação do sistema de Governo Geral. Já na fase imperial, havia no país a influência de interesses federalistas, mas preponderou na Constituição de 1824 um modelo de Estado unitário, que exercia um rígido controle nas autoridades provinciais. O mesmo pode ser mencionado a respeito do período republicano, em que, mesmo com a implantação formal de um Estado federado, desde o início, houve a concentração de competências em favor na União. Essa centralização ficou ainda mais acentuada nos regimes ditatoriais.

No ordenamento da Constituição de 1891, foi conferida uma maior autonomia aos Estados federados, mas isso gerou alguns abusos e exorbitâncias de Constituições Estaduais, que invadiam as esferas de competência da União e dos Municípios. Com isso, a partir da reforma constitucional de 1926, foi instituído o instrumento constitucional dos “princípios constitucionais sensíveis”, que são diretrizes que a Constituição Federal fixa e são de observância obrigatória pelos estados federados. O referido instituto foi repetido em todas as constituições seguintes, autoritárias ou democráticas.

Assim, a despeito de a forma federativa de Estado ter sido inspirada no modelo norte-americano, as particularidades históricas nacionais tornam o federalismo brasileiro um exemplar único no mundo, com características de

descentralização política, mas com fortes elementos de centralização, principalmente em relação à distribuição de competências.

Também pode ser concluído que muitos dispositivos inseridos na Constituição de 1988 não “surgiram” em seu corpo textual, unicamente, por ser uma Constituição democrática. Alguns dispositivos constitucionais relativos à autonomia dos entes federativos fazem parte da tradição constitucional há décadas. Nesse sentido, observa-se que o princípio da simetria data da reforma constitucional de 1926, tendo sido repetido em todas as constituições posteriores. As competências concorrentes foram inseridas nas Constituições a partir de 1934. A intensificação do princípio da cooperação foi inserida em nossas Constituições a partir de 1946. A concentração de competências federadas em favor da União também data da Constituição de 1946 e foi repetida nos ordenamentos posteriores.

3.1.2 A Constituição Federal de 1988 e os arranjos no sistema federativo em relação aos Estados

Neste tópico, serão estudadas as principais características da Constituição de 1988, no que diz respeito à fixação da forma de Estado, elevação dos Municípios e Distrito Federal a entidades federadas, repartição das competências constitucionais, federalismo cooperativo, repartição constitucional das receitas tributárias e problemas decorrentes. Serão analisados, ainda, alguns posicionamentos jurisprudenciais do STF acerca da distribuição de competências, bem como algumas análises acadêmicas sobre tais posicionamentos.

A Constituição de 1988 estabeleceu a forma federativa de Estado como um dos elementos essenciais do atual ordenamento e algumas (poucas) normas que asseguram a autonomia dos demais entes impedem que governos com um viés centralizador limitem ainda mais a autonomia dos estados. Todavia, a distribuição de competências concentrando a maioria dos poderes em favor da União “apenas reforça a tradição de uma enorme força centrípeta na relação entre os entes federativos” (LIZIERO, 2022, p. 198).

Em matéria de federalismo, a grande inovação da Constituição de 1988 é a ascensão dos Municípios como entidades federativas, em paralelo com a União, Estados-membros e Distrito Federal. Nas Constituições anteriores, os Municípios possuíam autogoverno e competências federativas próprias, mas cabia formalmente

aos Estados o poder de criar e organizar os Municípios. Com a atual Constituição, os Municípios também ganharam a capacidade de auto-organização, através de uma lei orgânica, nos termos do art. 29 da CF, podendo criá-la por si só, independentemente da vontade dos Estados (SARLET, 2021, p. 954).

Silva (2020, p. 478-479) tece várias críticas a esse novo status dos Municípios, alegando: a) que a autonomia política de um Município não justifica que ele seja definido como ente federativo; b) que não existe Federação de Municípios ou mesmo uma câmara com mandatários dos Municípios; c) que uma Federação pressupõe um território próprio e o município compartilha seu território com o Estado; d) que a República Federativa do Brasil não é formada por uma união indissolúvel de municípios e a secessão de um Município sequer importaria em uma intervenção federal. Nesse caso, a intervenção estadual seria a medida cabível, o que comprova a vinculação dos municípios aos estados e seus territórios; e) que a criação de novos municípios ainda depende da elaboração de lei estadual.

Apesar de os Municípios não terem sido reconhecidos como entidades federativas em outros Estados federados ao redor do mundo, a autonomia plena dos municípios é majoritariamente reconhecida no país, com a única ressalva de que estes devem respeitar as normas da Constituição Federal e da respectiva Constituição Estadual, devendo, ainda, coordenar suas competências designadas e tarefas com os Estados (ASSIS; MOURA, 2018, p. 28-30).

Com os Municípios, são mais 5570 sujeitos de direito autônomos, sendo o ente da Federação mais próximo no dia a dia do cidadão, sendo, portanto, uma “porta de entrada” para a prestação de serviços públicos e exercício de direitos. De acordo com Santana (2022, p. 238-239), o Município é “o ente federativo que possui maior materialidade devido à espacialidade”, sendo “um lócus onde as pessoas tecem suas vidas cotidianas com sonhos, planos, lutas, frustrações [...]” (SANTANA, 2022, p. 238-239).

Ademais, no novo ordenamento constitucional, o Distrito Federal também foi alçado de “Município-Neutro” a entidade federada, tornando a República Federativa do Brasil uma federação quadripartida (formada por quatro entes distintos). Ao Distrito Federal é assegurada a autonomia político-constitucional e o referido ente possui mais atribuições do que um Estado, cabendo-lhe também as competências municipais. Possuem capacidade de autogoverno, auto-administração e autolegislação, podendo eleger seu Governador e Deputados Distritais (SILVA, 2020, p. 659).

Contudo, por abrigar a sede do Governo Federal, o Distrito Federal possui regras próprias, relacionadas a uma autonomia parcialmente tutelada pela União. Nesse sentido, o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícias Civil e Militar e Corpo de Bombeiros são instituições organizadas e mantidas pela União, sendo esta competente para legislar sobre esses temas (art. 21, incisos XIII e XIV, da CF). Além disso, a entidade distrital não possui autonomia para utilizar as polícias e corpo de bombeiros como lhe aprouver, cabendo essa utilização nos limites da lei federal, nos termos do art. 32, § 4º (SILVA, 2020, p. 660).

Historicamente, uma forma de os Estados participarem na formação da vontade da União – por meio da elaboração de leis, é através da criação do Senado Federal como uma das casas legislativas para a elaboração de projetos de lei. Ademais, no caso do Brasil, a representação de cada Estado é paritária (três membros), independentemente da quantidade populacional, o que demonstra o princípio da igualdade entre os estados-membros (BRANCO, 2015, p. 816).

A repartição de competências é um “mecanismo que favorece a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos”. Ademais, a Constituição Federal também reparte competências tributárias entre todos os entes da Federação, bem como prevê a distribuição de receitas tributárias entre os entes, sendo essas características necessárias para se garantir financeiramente a autonomia dos membros da Federação, de modo que as competências e políticas públicas sejam efetivamente cumpridas (BRANCO, 2015, p. 815).

Além disso, na configuração da Constituição de 1988, os Estados, através do Senado Federal, possuem importante papel no sistema de “freios e contrapesos”, na medida em que possuem algumas relevantes atribuições, como o julgamento do Presidente da República e de altas autoridades nacionais em crimes de responsabilidade (art. 52, incisos I e II); a aprovação, mediante sabatina, de cargos indicados pelo Presidente da República (art. 52, incisos III e IV), dentre outras relevantes funções limitadoras do Poder Executivo federal, relacionadas nos outros incisos do art. 52 (BRANCO, 2015, p. 816).

Muito embora caiba formalmente ao Senado Federal a representação paritária dos estados perante a cúpula do poder nacional, critica-se a baixa representatividade dos senadores, que utilizam o cargo como “redutos eleitorais” de partidos políticos ou de grandes municípios, sem a devida preocupação com as funções primordiais do

Senado Federal (como representante dos interesses do Estado). Com isso, perde-se a representação paritária dos Estados-membros, bem como a autonomia de fato, em detrimento dos anseios centralizadores da União (LIMA, 2018, p. 95-96).

Com o advento da Constituição de 1988, em matéria de repartição de competências entre os entes da Federação, foram adotados os princípios da “predominância de interesses”, da autonomia federativa e da simetria. Consoante o princípio da predominância de interesses, a União ficará incumbida de dispor sobre os assuntos de predominate interesse nacional, ficando de competência dos Estados e do Distrito Federal os temas de predominate interesse regional e, finalmente, caberão, aos Municípios, tratar dos assuntos de interesse local (SILVA, 2020, p. 482).

Na sistemática da Constituição de 1988, os artigos 21 e 22 enumeram as competências da União (sendo a primeira material e a segunda legislativa), o art. 25 relaciona as competências dos Estados, sendo que o § 1º atribui que a estes incumbem as competências remanescentes que não sejam da União e dos Municípios. No art. 30, inciso I, dispõe-se que as competências dos municípios serão aquelas atinentes ao que for sobre “assuntos de interesse local” (SILVA, 2020, p. 483).

Por sua vez, o art. 23 relaciona as competências comuns dos três entes da federação (competências administrativas), relacionadas, de um modo geral, com a proteção do meio ambiente, do patrimônio público, de “zelar pela guarda da Constituição”, de zelar pela saúde e pela proteção das pessoas portadoras de deficiência, dentre outras. Nestas hipóteses, deve prevalecer a cooperação e ação coordenada entre os entes federativos. Contudo, subsidiariamente, caso não ocorra a coordenação, deve ser aplicado o princípio da predominância de interesses (BRANCO, 2015, p. 840).

Já o art. 24, elenca as competências concorrentes (legislativas) da União e dos Estados-membros, cabendo à União dispor sobre normas gerais e os Estados federados tratar acerca das normas suplementares. Para Branco (2015, p. 841), a extensão de “normas gerais” seria “normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores”. Já os Estados podem completar as normas gerais com as eventuais lacunas e particularidades regionais.

Branco (2015, p. 816) associa que a concentração de competências na União está relacionada com um Estado centralizador (ou centrípeto); enquanto uma distribuição maior de competências aos Estados-membros aponta para um modelo descentralizador (ou centrífugo). Há, ainda, modelos com uma dosagem mais ou

menos igualitária de distribuição de competência (federalismo em equilíbrio).

No Direito Comparado, verifica-se que os países adotam, em geral, dois “modelos-base” de repartição de competências: o primeiro é um modelo “clássico” de distribuição de competências centrífugo, originário da Constituição americana de 1787, com a junção de Estados inicialmente soberanos, que se tornaram autônomos. Nesse tipo de modelo, havia uma enumeração das competências da União na constituição, deixando as competências remanescentes aos Estados. Por sua vez, um segundo modelo “moderno” de repartição remonta ao fim da Primeira Guerra Mundial e se caracteriza por uma concentração de poderes em torno da União, como forma de enfrentamento de grandes crises e guerras. Ademais, passaram a serem utilizadas as competências comuns e concorrentes, juntamente pela União e Estados-membros (BRANCO, 2015, p. 816).

Contudo, conforme observado pela experiência do Estado brasileiro, no item anterior, muitos arranjos constitucionais específicos podem ser adotados em certos Estados em razão de uma evolução cronológica específica, ou em razão de outras causas. Camargo e Hermany (2021, p. 123) sustentam que cada Federação adota características e modelos adaptados com sua realidade, não existindo um modelo perfeito.

Em paralelo com a técnica de acúmulo de competências para a União, o Constituinte de 1988 adotou o “federalismo cooperativo”, inspirado no modelo dos Estados Unidos, mas melhor desenvolvido na Constituição da Alemanha de 1949, a qual prega uma atuação conjunta entre todos os entes federados, com a finalidade de realizar “um planejamento e atuação conjunto e integrado em prol da consecução de objetivos comuns, do desenvolvimento e do bem-estar no plano mais amplo do Estado Federal sem afetar os níveis de autonomia de cada unidade da Federação” (SARLET, 2021, p. 948).

No modelo cooperativo do Estado Alemão, podem ser observadas características como o compartilhamento de competências entre a União e os Estados, com uma sobreposição da maioria das competências, existindo poucas competências exclusivas e remanescentes dos Estados federados. Após a unificação da Alemanha (em 1989), houve uma preocupação com a alocação de recursos da União para os Estados, e destes para os Municípios. Contudo, Camargo e Hermany (2021, p. 122) entendem que o sucesso econômico desse sistema somente é possível em razão de inexistirem muitas divisões étnicas no país (CAMARGO; HERMANY;

2021, p. 121-122).

Além disso, o objetivo do federalismo cooperativo é minorar as dificuldades do modelo de repartição de competências, através da cooperação da atividade legislativa e administrativa dos diversos entes federados. O modelo possui uma importância ainda maior num contexto de Estado Social e intervencionista, que necessita da implementação de políticas públicas, principalmente nas áreas social e econômica, para concretizar os mandamentos constitucionais (SARLET, 2021, p. 949).

É possível classificar os mecanismos de cooperação através da dimensão vertical, quando existe a interação entre a União e os Estados-membros; ou ainda, a cooperação na dimensão horizontal, que ocorre através da cooperação entre diferentes Estados-membros, ou entre Estados federados e Municípios, considerando que estes últimos também são entes da federação. As formas de cooperação podem ocorrer de diversas formas, como por exemplo pactos (convênios) entre distintos entes da federação, além da criação de órgãos interestaduais, troca de informações, reuniões conjuntas, etc. (SARLET, 2021, p. 949).

Contudo, existem críticas para este modelo. Segundo Sarlet (2021, p. 950), o federalismo cooperativo somente faz sentido se houver efetiva cooperação entre os entes federados e se esta cooperação ocorrer em prol de uma efetiva cooperação (e melhor realização das diretrizes constitucionais). O referido autor sustenta que “Federação implica e impõe cooperação”, sendo esta “um princípio e dever estruturante do Estado Federal”, ou até mesmo “a dimensão de um elemento essencial ao Estado Federal”, não existindo, de fato, um Estado Federal se não existir a efetiva cooperação.

Outro instrumento da cooperação entre os entes, instituído pela Constituição de 1988, foi a inserção de competências legislativas comuns entre todos os entes da federação (inclusive os municípios, conforme o art. 23 da CF. Todavia, o parágrafo único do mesmo artigo prevê que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 2006; SARLET, 2021, p. 950-954).

Camargo e Hermany (2021, p. 123-124) sustentam que as desigualdades regionais e sociais no país se originam de um processo de centralização em um país que era centralizado (na época do Império), sendo a coletividade dividida em grupos

étnicos, linguísticos e religiosos distintos, e sempre houve um problema de convivência política e convivência entre os diferentes setores da sociedade.

Daí, pode ser considerada uma nova crítica ao federalismo cooperativo, pois, considerando que a única lei estabelecida com base neste parágrafo foi a Lei Complementar n. 140/2011, décadas depois da promulgação da Constituição e tratando apenas de matéria ambiental, verifica-se que a efetiva implementação deste modelo está muito longe de ser alcançada da forma como foi planejada pelo constituinte originário (SARLET, 2021, p. 954).

Segundo Liziero (2022, p. 199), as competências administrativas “privativas” dos Estados e Municípios estão dispostas nos artigos 25, § 2º e em alguns incisos do art. 30, sendo estes “espaços de autonomia” muito mais limitados em comparação com as competências da União. Por sua vez, as competências legislativas “privativas” dos estados se encontram no art. 25, § 3º e as dos municípios estão nos arts. 18, § 4º e 30, inciso I. Assim, é possível observar que, numericamente, as competências dos Estados e Municípios são muito inferiores do que aquelas conferidas à União.

Dessa forma, com a distribuição de competências efetuada pela Constituição de 1988, reafirmou-se a tradição do poder da União sobre os Estados, havendo uma patente desigualdade na distribuição de competências. Os poderes federais de “criar e executar o direito em boa parte de suas possibilidades” e de, nas competências partilhadas, ter a prevalência em face dos demais entes nos assuntos em que houver conflito atestam essa desigualdade (LIZIERO, 2022, p. 200).

Conforme ressaltado anteriormente, o constituinte de 1988 alçou o princípio federativo ao status de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso I), além do referido princípio estar disposto no artigo inaugural da Constituição: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)” (BRASIL, 1988; LIMA, 2018, p. 85).

Por sua vez, compete ao Supremo Tribunal Federal a guarda do referido princípio, cabendo à referida corte declarar como inconstitucional qualquer lei ou ato normativo que viole o princípio federativo. Dessa afirmação, extraem-se duas possibilidades: ou seria inconstitucional qualquer alteração do texto do constituinte originário (o que engessaria a Constituição no tempo), ou permitindo-se alterações desde que se mantenham “os princípios da forma federativa de Estado” (LIMA, 2018, p. 85).

Lima (2018, p. 86) sustenta que essa segunda hipótese é a mais viável, contudo, o constituinte derivado deve ter em mente que qualquer emenda à constituição envolvendo essa temática deve manter o “núcleo duro” do pacto federativo, abrangendo duas diretrizes: a) “a autonomia dos entes federados” e b) “a participação dos entes federados na formação da vontade global”.

Além disso, existem vários casos em que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais leis estaduais, “por terem supostamente invadido esfera de competência concorrente da União para editar normas gerais”, como pode ser observado nas ADI’s n. 3.735 e n. 4.167 (LIMA, 2018, p. 89; BRASIL, 2016a; BRASIL, 2016b).

No mesmo sentido entende Arabi (2019, p. 40-42), que reconhece ser uma tarefa difícil para o Poder Judiciário a interpretação de conceitos jurídicos indeterminados, tais como a expressão “normas gerais”. Todavia, o referido autor identificou uma postura centralizadora, por parte do STF, na interpretação dos julgados que tratam das competências legislativas dos Estados-Membros (ARABI, 2019, p. 40-42).

Por exemplo, na ADI n. 3.735, julgada em 08/09/2016, o STF declarou inconstitucional a Lei n. 3.041/05, do Estado do Mato Grosso do Sul, que exigia nas licitações daquele território, na fase de habilitação licitatória, uma certidão negativa de violação aos direitos do consumidor. Na ocasião, a Suprema Corte entendeu ter havido invasão da esfera de competência da União, cabendo apenas a esta entidade restringir o direito de participar de licitações (BRASIL, 2016a). Lima (2018, p. 89) sustenta que as tentativas de mudanças para um ajuste, de acordo com as particularidades locais, costumam ser consideradas inconstitucionais pelo STF, taxadas como “violadoras das competências da União”, ainda que o assunto em questão não envolva uma “regra geral”.

Por sua vez, na ADI n. 4.167, julgada em 20/04/2016, o STF julgou constitucional a Lei Federal n. 11.738/08, por entender ser de competência da União a fixação de normas gerais sobre o piso do vencimento de professores da educação básica, como forma de fomento à valorização profissional (BRASIL, 2016b). A despeito da relevância do fundamento, observa-se uma possível invasão da União nas particularidades dos Estados, que possuem diferentes orçamentos (LIMA, 2018, p. 90).

Já na ADI n. 3.959, julgada em 01/04/2011, o STF declarou inconstitucional a Lei do Estado de São Paulo n. 12.239/06, considerando ter o ente estadual legislado sobre telecomunicações, o que é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso IV, da CRFB (BRASIL, 2011). Todavia, a citada lei pretendia apenas criar um cadastro contendo os telefones dos assinantes de serviços de telefonia que porventura estivessem interessados em receber anúncios, com a finalidade de proteger os consumidores locais, coibindo-se o excesso de vendas por telefone (ARABI, 2019, p. 43).

Além disso, no mês de agosto de 2016, o STF julgou uma série de ADI's que determinavam que operadoras de telefones celulares efetuassem a instalação de bloqueadores em penitenciárias e centros de cumprimento de medidas socioeducativas; com a finalidade de inviabilizar o contato nesses recintos (ADI n. 5.356, ADI n. 5.323, ADI n. 5.327, ADI n. 4.861 e ADI n. 3.835). A matéria envolvia particularidades locais de Direito Penitenciário, mas prevaleceu o posicionamento no sentido de que os estados não poderiam legislar sobre tal assunto por ser de competência privativa da União, em razão de se tratar de assunto relacionado às telecomunicações, nos termos do art. 22, inciso IV, da CRFB (ARABI, 2019, p. 43-44).

Por sua vez, na ADI n. 5.158, julgada em 06/12/2018, o STF julgou inconstitucional a Lei Estadual de Pernambuco n. 15.304/14, por entender que o referido estado legislou sobre Direito Civil, o que é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da CRFB (BRASIL, 2018). A lei estadual tinha por objetivo a proteção do consumidor, ao determinar que as montadoras de automóveis seriam obrigadas a fornecer um veículo reserva similar, quando um reparo de veículo ultrapassasse o prazo de quinze dias e o consumidor ainda estivesse com a cobertura da garantia contratual. Todavia, prevaleceu o posicionamento de que a norma criou novas obrigações ao fornecedor do produto, aproximando-se muito mais do Direito Civil do que à proteção do consumidor (ARABI, 2019, p. 47-48).

Em pesquisa quantitativa realizada por Renata Perman (2022), foi realizada uma análise nas ADI's interpostas no STF, entre 1988 a janeiro de 2020, envolvendo competências concorrentes em matéria de proteção ao consumidor. Em um universo de 43 ADI's, o STF declarou 22 leis estaduais como inconstitucionais (por entender que a respectiva lei estadual invadia a competência privativa da União de editar "normas gerais", de acordo com o art. 24, § 1º, da CF) e 21 como constitucionais (com

o fundamento do tema da lei ser de competência dos Estados, por se tratar de matéria de “produção e consumo”, conforme o art. 24, inciso V, da CF) (PERMAN, 2022, p. 226).

A autora sustenta que há uma “constante tensão” entre a centralização e a descentralização. Sempre que o STF declara uma lei estadual inconstitucional, o federalismo brasileiro “pende” para a centralização e vice versa. Assim, considerando as 43 ADI’s analisadas, conclui-se para uma tendência do STF a decidir pela centralização do federalismo nacional, ainda que se trate de competências concorrentes. Contudo, a autora faz a ressalva de que, no ano de 2019, houve uma tendência do STF em julgar favor da descentralização, pois das 15 ADI’s selecionadas, 9 foram julgadas improcedentes (PERMAN, 2022, p. 226-227).

Também merece destaque o posicionamento recente do STF acerca das posturas dos entes federativos no enfrentamento da pandemia do COVID-19. Nos autos da ADI n. 6341/DF, o STF entendeu que o Presidente da República poderia dispor sobre os serviços públicos e atividades essenciais, mas deveria preservar a atribuição de cada esfera de governo, respeitando a competência comum dos estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 23, inciso II, da CRFB (LEAL; ANDRADE, 2021, p. 291).

Já na ADI n. 6343, o STF reconheceu expressamente que todos os entes da federação possuem a competência administrativa comum em matéria de saúde e assistência pública (art. 23, incisos II e IX, da CF) e os Estados-membros possuem competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, inciso XII, da CF), bem como os Municípios a competência para legislar sobre interesse local (art. 30, inciso I). Dessa forma, alguns dispositivos da Lei n. 13.979/20 foram parcialmente suspensos, sem redução de texto, excluindo-se a exigência dos estados e municípios de requererem autorização da União para a adoção de medidas restritivas (LEAL; ANDRADE, 2021, p. 292).

Burgess e Tarr (2021, p. 6-7) explicam que o mecanismo mais utilizado para prevenir ou reprimir conflitos federativos é a via judicial, através das cortes supremas ou constitucionais, como ocorre nos Estados Unidos e na África do Sul. Contudo, há outros modelos, como na Federação Russa, em que o Presidente pode suspender atos emanados por entidades subnacionais que porventura violem a lei federal ou os direitos humanos. Além disso, o Ministro da Justiça pode revogar leis regionais que desrespeitem a constituição nacional (fatores que levam à dedução de que o

federalismo não está, necessariamente, vinculado à Democracia). Por sua vez, na Espanha, o sistema judicial foi suspenso para ser substituído temporariamente por um procedimento de negociação e conciliação para a solução de conflitos federativos envolvendo regiões autônomas, mas esta dinâmica foi suspensa com a independência da Catalunha, em 2017 (BURGESS; TARR, 2021, p. 6-7).

Lima (2018, p. 90-91) sustenta que, de um modo geral, o STF costuma se posicionar no sentido de que o assunto contido numa lei federal seja considerado uma “norma geral”. Assim, com este viés centralizador, fica esvaziada a oportunidade de os Estados exercerem sua “competência suplementar” (nos termos do § 2º, do art. 24), pois, na maioria das vezes que uma lei estadual é editada com este fundamento, a Suprema Corte a declara inconstitucional.

Nesta linha, enquanto não for editada uma emenda constitucional objetivando diferenciar melhor as situações de “normas gerais” e “normas suplementares”, a interpretação usual conferida pelo STF nessa temática acaba afetando o pacto federativo, preponderando sempre os interesses da União sobre os regionais dos Estados, o que, na prática, esvazia “o núcleo duro do pacto federativo” (LIMA, 2018, p. 90-91).

Arabi (2019, p. 38) propõe que, em casos de conflitos federativos desta espécie, deveria ser utilizado o princípio da subsidiariedade, o qual determina que as esferas inferiores de competência tenham preponderância sobre as superiores, para a execução de competências políticas e administrativas. Em caráter excepcional, a competência ficaria para o ente superior quando a entidade local não conseguir “dar tratamento adequado à questão por sua própria iniciativa”. Justifica-se esta solução porque, desta forma, a medida será efetuada pelo ente federativo mais próximo do cidadão e da realidade fática de onde a situação ocorre concretamente, além da vantagem de a comunidade local buscar soluções para seus problemas, de acordo com suas particularidades locais.

Outrossim, Arabi (2019, p. 38) sustenta que esta é a solução adotada pela União Europeia, através do item 3B do Tratado de Maastricht:

Artigo 3º-B

A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.

Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à

dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. (UNIÃO EUROPEIA, 1992).

No campo da repartição das receitas tributárias, também há preponderância da União sobre os outros entes, proporcionando oportunidades de arrecadação muito maiores para o ente federal. Dentre os cinco tipos de tributos existentes no Brasil, somente três podem ser instituídos pelos três entes federativos (os impostos, taxas e contribuições de melhoria – art. 145). As outras duas (as contribuições gerais e empréstimos compulsórios – art. 149) são de instituição exclusiva da União (com exceção da contribuição de iluminação pública, instituída posteriormente – art. 149-A) (LIZIERO, 2022, p. 201).

Dentre os treze tipos de impostos previstos na Constituição Federal, sete deles podem ser instituídos pela União (art. 153), havendo ainda vários casos de atenuação das limitações do poder de tributar, em relação aos impostos extrafiscais (art. 153, § 1º), que podem ter as alíquotas majoradas ou diminuídas através de decreto presidencial (LIZIERO, 2022, p. 201).

Ademais, com a EC n. 03/93, foi instituída a possibilidade de retenção de receitas pela União, em relação aos impostos de competência dos estados e municípios, a título de quitação de débitos federais ou para a prestação de garantia ou contragarantia (art. 167, § 4º). Dessa forma, se a União já detinha uma maior possibilidade arrecadatória, a citada emenda constitucional prejudica ainda mais a arrecadação dos estados, principalmente, em relação ao ICMS (LIZIERO, 2022, p. 201-202).

No Brasil, ocorre uma centralização da arrecadação tributária na União, enquanto se determinou uma descentralização administrativa, com a imposição de várias tarefas para os estados e municípios. Assim, os estados e municípios não conseguem realizar adequadamente suas competências constitucionais com os recursos que arrecadam ou recebem. Logo, conclui-se que o ideal seria a alteração da Constituição Federal para diminuir as competências da União e, ao mesmo tempo, fortalecer as competências dos Estados e Municípios, inclusive financeiramente (ASSIS; MOURA, 2018, p. 47).

Alternativamente, seria ainda viável a diminuição das competências legislativas da União sem a necessidade de realizar emendas constitucionais, limitando-se a definição do que seriam “normas gerais”, deixando-se para os estados um maior poder de manobra (ASSIS; MOURA, 2018, p. 48).

Outra complexidade que passou a assolar o federalismo brasileiro após o advento da Constituição de 1988 foi a progressiva dependência dos Estados e Municípios para com os recursos da União, através “de financiamento federal, ou investimentos diretos dos órgãos federais em seu território”. A progressiva perda da capacidade de autofinanciamento dos Estados e Municípios já era anunciada desde o início da década de 2000, mas se agravou ao longo dos anos. No ano de 2017, foram realizadas várias renegociações de dívidas com a União, impondo-se rígidas condições, como a fixação de teto de gastos por 20 anos, a proibição de reajuste ao corpo de servidores públicos por até 2 anos, dificultando a continuidade dos serviços públicos, em detrimento do pagamento dessas dívidas (LIMA, 2018, p. 92-93).

Além disso, a União passou a intervir paulatinamente no acesso dos demais entes federativos a programas de financiamento de políticas públicas, impondo condições de obtenção e métodos de prestação de contas dificultosos. É o exemplo dos financiamentos do Fundo Nacional de Saúde, dos quais para a obtenção de acesso, exige-se a observância dos “valores dos blocos de atenção à saúde fixados pelo Ministério da Saúde”. O mesmo ocorre para o acesso aos recursos do Fundo Penitenciário (FunPen) para a construção de presídios, em que a União condiciona o empréstimo somente se o Estado seguir o projeto de construção estipulado pelo Ministério da Justiça. Há exigências semelhantes em financiamentos para a construção de creches, de casas populares, dentre outros (LIMA, 2018, p. 94-95).

Para além das repartições de competência, a Federação é composta por “atores sociais distintos”, como pessoas físicas, empresas, instituições públicas e organizações da sociedade civil. Essas figuras e suas relações jurídicas e sociais dão novos sentidos às normas jurídicas. Dessa forma, o constitucionalismo subnacional traz um novo sentido, para os conflitos federativos (SANTANA, 2022, p. 236).

A Federação Brasileira possui outras particularidades, como o grande número de entidades federadas, a extensão territorial, as desigualdades regionais e sociais, bem como a pluralidade étnica. O fato do Brasil ser o quinto maior país do mundo e o sexto em quantidade populacional traz desafios relacionados com a integração nacional, tanto em relação às vias de transporte, como da eventual necessidade de utilização de rios, do mar e da roça, para viver e para o sustento (SANTANA, 2022, p. 238-239).

Ademais, o Brasil é o sétimo país com maior índice de desigualdades sociais, em razão da disparidade da concentração de renda, e ainda pela dificuldade de certas camadas da população terem acesso à saúde, alimentação, educação, transporte, etc. Esses dados se agravam se forem considerados o gênero e o aspecto racial – é sistemático o processo de negação de direitos e violência dos povos afrodescendentes e indígenas. Neste ponto, não houve embate entre as elites nacionais e regionais, mas sim “um pacto federativo de indivisibilidade da questão racial a partir da ideia de mestiçagem” (SANTANA, 2022, p. 240). A referida análise possui conexão com os itens 2.2.2 e 4.3 desta dissertação, sendo necessária a concretização das promessas contidas nos Princípios Fundamentais da Constituição de 1988. Para tanto, ressalta-se que a legislação de normas de direitos humanos nas Constituições estaduais irá fortalecer os direitos de grupos vulneráveis e minoritários.

Santana (2022, p. 243) sustenta que os conflitos federativos podem ser considerados como ocasiões de “aprendizagem e aperfeiçoamento institucional”, onde os conflitos levam à reinvenção constante do modelo federativo. Logo, não se pode pensar em remover os conflitos, pois isto seria o mesmo que suprimir as dinâmicas sociais e esperar que normas abstratas resolvam todas as relações e conflitos sociais.

Deve ser ressaltado que, na atualidade, existem 25 países que possuem uma organização de Estado na forma federada, sendo que 4 se encontram na América Latina (Argentina, Brasil, México e Venezuela). Em alguns Estados, o “espaço de autonomia” é grande, pois a União preordena poucas normas (como nos Estados Unidos). Por outro lado, no Brasil, preordena-se muito, de modo que a Constituição Federal inibe a produção do constituinte decorrente (SANTANA, 2022, p. 244-245).

Santana (2022, p. 243-246) propõe que o constitucionalismo subnacional resolva os conflitos federativos através de vias alternativas à judicial, como por exemplo a cooperação entre os entes federados através de convênios, consórcios e acordos, de modo que os diferentes atores da federação trabalhem juntos. Ademais, o “espaço de autonomia”, mesmo no Brasil, pode ser ampliado com a possibilidade de criação de novos direitos nas constituições estaduais (inclusive, direitos fundamentais inéditos e direitos relacionados à proteção de grupos vulneráveis e minoritários).

Ademais, outra potencialidade do “espaço de autonomia” das constituições estaduais é o exercício do controle de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça. O incidente de inconstitucionalidade é atualmente regulamentado nos artigos 948 a 950 do Código e Processo Civil, mas muitos Regimentos Internos de Tribunais de Justiça acrescentam normas próprias. Além disso, qualquer juiz de direito pode analisar, em sede de controle difuso e com efeito *inter partes*, a inconstitucionalidade de normas municipais e estaduais (SANTANA, 2022, p. 246).

Por fim, considerando o rol ampliado de legitimados e os 27 tribunais de justiça que julgam as representações de inconstitucionalidade estaduais, percebe-se que o constitucionalismo subnacional refuta o antigo paradigma do STF como único agente do controle concentrado, ampliando-se a participação de outros órgãos (como entidades de classe de âmbito estadual, Prefeitos, Defensor Público-Geral, etc.), na esfera estadual, como intérpretes regionais da Constituição (SANTANA, 2022, p. 246-247).

Diante do exposto, verifica-se que o ordenamento jurídico firmado pela Constituição de 1988 estabelece uma forma federada de Estado, assegurando a autonomia dos entes federados. Também foi conferida a autonomia federativa aos Municípios e ao Distrito Federal (este último, uma autonomia tutelada pela União), fato inédito em relação a outros Estados federados pelo mundo.

É fixada uma detalhada repartição de competências, mas o maior número delas foi conferido à União, repetindo-se a padronização adotada desde a Constituição de 1946. O mesmo pode ser dito em relação às competências tributárias, tendo a União ficado com a maior possibilidade de instituir e cobrar mais tributos e impostos do que os demais entes. Dessa forma, se, por um lado, a Constituição de 1988 conferiu maior descentralização, conferindo autonomia aos Municípios; houve também um movimento de centralização, mantendo-se a maior parte das competências e da arrecadação tributária em favor da União.

Além disso, quando ocorrem conflitos federativos, envolvendo dúvida acerca da competência acerca de um determinado assunto, o Supremo Tribunal Federal possui uma tendência a julgar em favor da União, declarando leis estaduais e municipais como inconstitucionais e fortalecendo esse efeito centralizador da federação. Mesmo quando as competências são concorrentes, havia uma tendência do STF em julgar nesse sentido, contudo, merecem registro julgados mais recentes

em relação a questão do enfrentamento da pandemia do COVID-19, em que o STF tem reafirmado as competências dos Estados e Municípios.

Alguns pesquisadores propõem soluções para minorar os conflitos federativos entre a União e os outros entes. Por exemplo, Abner Youssif Mota Arabi propõe a utilização do princípio da subsidiariedade, disposto no art. 3B, do Tratado de Maastricht, o qual determina a preponderância das esferas inferiores de competência, exceto quando estas não consigam realizar adequadamente a atividade administrativa. Outra sugestão é oferecida por Gilsely Bárbara Barreto Santana, que propõe uma maior utilização de convênios, consórcios e acordos entre as entidades da federação, de modo que ocorra um trabalho em comum, sem a competição sobre qual ente irá realizar a atividade administrativa.

Essa questão da centralização de competências em favor da União – posicionamento usualmente defendido pelo STF – possui um questionamento relevante: a Constituição Federal autoriza os Estados Federados a legislar sobre normas atinentes a direitos humanos, inclusive em suas Constituições estaduais? Esta pergunta tentará ser respondida no item a seguir.

3.2 As Constituições Estaduais sob a égide da Constituição Federal de 1988

Neste item, serão analisadas as principais características das Constituições Estaduais, especialmente sob o enfoque do constitucionalismo subnacional. Serão verificados conceitos e características do poder constituinte decorrente, com suas diretrizes e limitações impostas pela Constituição Federal de 1988 para as Constituições Estaduais. Em seguida, serão apresentados os principais assuntos que costumam ser regulamentados nas constituições subnacionais brasileiras, será abordado o espaço de autonomia estadual e, por fim, a possibilidade de as Constituições Estaduais tratarem sobre direitos fundamentais e direitos humanos, o que faz parte do objeto de estudo deste trabalho.

3.2.1 O Poder Constituinte Decorrente e as limitações impostas às Constituições Estaduais

A ideia de uma Constituição Estadual é oriunda da formação dos Estados Unidos, com a Constituição de 1787, na qual Estados livres e independentes se

agregaram numa Federação, sendo que suas constituições eram consideradas como “patrimônio dos Estados”. Com a aglutinação desses Estados, a “Constituição Federal e as constituições estaduais passaram a coexistir como dado fundamental da organização política”. Posteriormente, esse modelo foi adotado pelos futuros estados federados (FERRAZ, 1979, p. 55-56).

Segundo Sgarbossa e Bittencourt (2019, p. 92), desde a proclamação da República, em 1889, as antigas províncias imperiais foram transformadas em Estados-membros, empoderados com o poder constituinte decorrente (art. 63 da CF/1891), fato que se repetiu em todas as constituições seguintes. O modelo brasileiro de Estados federados foi inspirado no modelo dos Estados Unidos, atribuindo a fixação das competências remanescentes para os Estados (atualmente, no art. 25, § 1º, da CRFB), o que foi uma clara influência na X Emenda da Constituição Americana: “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo.” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

Na Constituição Americana, encontram-se regulados, fundamentalmente, os poderes da União, deixando-se grande margem para os estados disporem sobre as competências remanescentes. Todavia, no modelo brasileiro, a Constituição de 1988 (tal como já ocorria com as anteriores) possui um caráter centralizador, predeterminando, inclusive, vários assuntos que devem ser contidos nas Constituições Estaduais, tais como: legislativo unicameral, fixação da quantidade, regime jurídico e mandato dos deputados estaduais, dentre outros aspectos. Esta tendência impõe um elevado grau de uniformização nos Estados-membros (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 92-93)

A capacidade de auto-organização do Estado federado está relacionada com o atributo de uma “organização que descansa sobre suas próprias leis”, através da formação de uma constituição estadual que organize os diversos poderes públicos, bem como a interdependência deles e a forma de interação entre si (FERRAZ, 1979, p. 55).

Um Estado-membro tem um caráter descentralizado, sendo estruturado através da Constituição Federal, que fixa rigidamente as “competências do Poder Central e das Unidades Federadas”, de modo que, usualmente, há dois modelos principais de repartição de competências: o primeiro é a fixação das competências expressas e implícitas para a União, deixando-se as competências remanescentes

para os Estados. O outro modelo é a fixação das competências expressas para os Estados, ficando as competências residuais para a União. O primeiro modelo é o mais usualmente seguido (FERRAZ, 1979, p. 56).

Um enfoque diferenciado para o constitucionalismo nos Estados é o chamado “constitucionalismo subnacional”, desenvolvido por acadêmicos que estudam o Direito Constitucional a partir de uma perspectiva “sub-nacional”, ou seja, dando um enfoque a normas com status de constitucional oriundas de entidades federativas subordinadas a um governo central, como os estados-federados e outras entidades equivalentes ao redor do mundo (BURGESS; TARR, 2021, p. 4).

Segundo Sampaio (2019, p. 185), o constitucionalismo subnacional estuda as normas constitucionais de unidades abaixo do nível nacional, bem como a separação de poderes e direitos fundamentais nelas contidos. Este sub-ramo costuma ser desenvolvido nos estados federados que conferem autonomia aos entes de segundo nível (Estados-membros, cantões, *lander*, etc).

No tradicional “constitucionalismo federal”, a perspectiva é “de cima para baixo”, e usualmente se estudam as possibilidades a partir de um olhar do governo central. Por exemplo, normalmente são estudados os poderes e competências do governo federal, bem como a fixação de competências e proibições que uma constituição federal impõe às unidades subnacionais (BURGESS; TARR, 2021, p. 4).

Todavia, no constitucionalismo subnacional, esse enfoque é o oposto, aplicando-se um paradigma “de baixo para cima”, a partir das possibilidades do ente subnacional. Analisa-se, primordialmente, o “espaço de autonomia”, que é o espaço constitucional de discricionariedade que o poder constituinte decorrente possui para elaborar seus arranjos constitucionais, bem como os eventuais limites (BURGESS; TARR, 2021, p. 4).

Também são estudados quais fatores influenciam o alcance do espaço de autonomia subnacional em diferentes sistemas federais ao redor do mundo; o motivo de unidades subnacionais terem sido bem sucedidas (ou mal sucedidas) em ocupar o espaço constitucional disponível para elas; e ainda quais são as consequências do constitucionalismo subnacional, sob perspectivas horizontais e verticais, dentro de um Estado federal (BURGESS; TARR, 2021, p. 4).

O estudo do constitucionalismo subnacional, mesmo fora do Brasil, possui pontos em comum com os fenômenos que ocorrem em nosso país. Por exemplo, Burgess e Tarr (2021, p. 6) aduzem que, em muitas federações, as Constituições

nacionais possuem “cláusulas de supremacia”, determinando que as leis federais possuam um status superior às leis estaduais, assim, em caso de conflito, prevalecem os atos federais (sejam eles constitucionais, legais ou administrativos). Esse tipo de restrição limita o espaço de autonomia subnacional, podendo coibir o constituinte estadual de dar seguimentos a alguns projetos de seu interesse. Ademais, quanto mais extenso é o alcance das competências exclusivas do governo federal, menores serão as oportunidades para a entidade subnacional dispor sobre competências próprias.

Na obra clássica de Ana Cândida da Cunha Ferraz, estuda-se sobre o poder constituinte dos Estados-membros, que é o poder constituinte decorrente. A referida autora entende que esse poder tem um caráter “nitidamente constituinte”, por envolver “a organização fundamental de entidades componentes do Estado Federal” (FERRAZ, 1979, p. 19). O referido poder constituinte é complementar em relação à constituição, com a finalidade de concretizar a obra do poder constituinte originário junto aos estados componentes da Federação (FERRAZ, 1979, p. 19).

O poder constituinte originário tem uma natureza revolucionária, pois importa na substituição de uma nova ordem político-social, e o seu titular ou é o governante (se outorgado) ou o povo (se democrático), que age com a intenção de criar uma nova ordem jurídica. O referido poder é “inicial”, porque não é baseado em qualquer outro de direito positivo e também “autônomo”, porque não se subordina a qualquer outro poder (FERRAZ, 1979).

Segundo Neto e Sarmiento (2012, p. 326), no modelo brasileiro, o art. 11 do ADCT veda implicitamente que um estado federado substitua, posteriormente, a primeira Constituição Estadual por uma nova, através da convocação de outra Assembleia Constituinte Estadual. Esta não é a realidade dos Estados Unidos da América, que possui uma média de 2,9 Constituições elaboradas por cada Estado, tendo o Estado da Louisiana elaborado 11 (onze) Constituições Estaduais. Todavia, no modelo brasileiro, a cada edição de uma nova Constituição Federal, exige-se a elaboração de novas Cartas Estaduais, decorrentes do novo ordenamento.

Para a formação das Constituições Estaduais, é relevante a observância dos princípios da autonomia federativa e da simetria. O princípio da autonomia federativa é aquele que confere aos Estados federados a aptidão para auto-organização (através da elaboração de uma Constituição Estadual, de acordo com o art. 25, caput, da CF); de um autogoverno (com poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estaduais,

conforme os arts. 27, 28 e 125, da CF); de auto-legislação (competência para a elaboração de leis estaduais, consoante o art. 25); e, ainda, de autoadministração (atividades não legislativas de gerenciamento da máquina pública) (SILVA, 2020, p. 619-620). Já o princípio da simetria determina a obrigação do constituinte estadual de obediência ao modelo de organização e relacionamento entre os poderes, determinado pela Constituição Federal (BRANCO, 2015, p. 831).

De acordo com o estabelecido no art. 11 do ADCT, a maioria das Constituições Estaduais no Brasil foi promulgada em 05/10/1989. Cinco constituições estaduais foram promulgadas antes da referida data (Acre - 03/10/1989; Minas Gerais - 21/09/1989; Rio Grande do Norte - 03/10/1989; Rio Grande do Sul - 03/10/1989; Rondônia - 28/10/1989) e duas em data posterior (Amapá - 20/12/1991 e Roraima - 31/12/1991), além da Lei Orgânica do Distrito Federal (08/06/1993). Dessa forma, a maioria das constituições estaduais perfazem 31 anos em 2022, e a Lei Orgânica do Distrito Federal completa 29 anos (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 92-93).

Todavia, utilizando-se o “princípio da simetria”, o STF admite a possibilidade de reformas às Constituições Estaduais, através dos mesmos procedimentos utilizados pela Constituição Federal, sendo inconstitucionais reformas fora desse modelo. Assim, é possível a edição de emendas constitucionais estaduais, através do quórum de votação de 3/5 dos deputados estaduais, em duas votações sucessivas, sem a necessidade de sanção do Governador de Estado (NETO; SARMENTO, p. 326). Outrossim, na ADI n. 486, julgada em 03/04/1997, foi considerada inconstitucional a emenda constitucional n. 3, de 11/12/1990, do Estado do Espírito Santo, que impôs o quórum de 4/5 de votação dos deputados estaduais para aprovação de reforma constitucional (BRASIL, 1997).

Seguindo tal raciocínio, deveria ser viável a edição de uma revisão constitucional estadual, mediante o quórum de maioria simples, cinco anos após a elaboração da primeira Constituição Estadual (tal como ocorre no procedimento da Constituição Federal). Contudo, este não foi o entendimento majoritário do STF nos autos da ADI-MC 1.722, julgada em 10/12/1997, na qual o relator, Ministro Marco Aurélio, entendeu não ser cabível a revisão constitucional na seara das constituições estaduais, porque o contexto de uma constituição pressupõe a rigidez e a segurança jurídica, sendo que o cenário estadual possui menos uma casa legislativa, o que diminuiria a segurança jurídica do ato. Ademais, a Constituição Federal previu a possibilidade de revisão apenas para si própria e esta oportunidade restou exaurida

com a emenda de revisão n. 6, de 1994 (BRASIL, 1997).

Segundo a pesquisa quantitativa de Sgarbossa e Bittencourt (2019, p. 95), entre 1989 e 2019, foram realizadas 1794 emendas às constituições estaduais, o que equivale a uma média anual de 59,8 emendas por ano. Isto significa que cada constituição estadual recebeu cerca de 66 emendas. Até 2019, as Constituições Estaduais que mais sofreram emendas foram as seguintes: Rondônia – 132 emendas; Amazonas – 108 emendas e Espírito Santo – 108 emendas. Por outro lado, a que recebeu menos emendas foi a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, apenas 15 emendas até 2015 (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 94).

Ao tratar das Constituições Estaduais, José Afonso da Silva (2020, p. 645-646) classifica como limitações impostas ao poder constituinte decorrente os elementos limitativos (ou dogmáticos), os orgânicos e os socioideológicos. Como elementos limitativos, podem ser citados os direitos fundamentais do homem, sejam individuais, sociais, ou de qualquer espécie, cabendo aos Estados observar e zelar pelo devido cumprimento, nos termos do art. 23, inciso I, da CF. Silva (2020, p. 646)

Silva (2020, p. 646) sustenta existirem várias limitações orgânicas ao constituinte estadual, relacionadas com diretrizes impostas na Constituição Federal e de observância obrigatória pelo poder constituinte decorrente. Estão relacionadas, por exemplo, com o sistema presidencialista, a forma republicana e representativa de governo, a possibilidade de iniciativa popular em matéria estadual (art. 27, § 4º), o sistema unicameral e proporcional dos deputados estaduais, a eleição majoritária para Governador do Estado, em dois turnos. Existe uma maior possibilidade de autonomia na formação do Poder Judiciário, podendo o constituinte estadual instituir uma estrutura judiciária mais adaptada a sua realidade local (por exemplo, com varas de conflitos agrários, varas de acidentes de trânsito, varas de recuperação judicial), mas deve manter as diretrizes estabelecidas no art. 25 da CF.

Por fim, com relação aos elementos socioideológicos da constituição estadual, podem ser citadas normas alusivas à ordem econômica e social. Silva (2020, p. 647) defende que, neste campo, o constituinte decorrente possui maior autonomia, podendo dispor normas específicas acerca de política agrícola e urbana, de modo a alavancar o desenvolvimento regional. Além disso, no campo da ordem social, existem expressamente as competências comuns e concorrentes (arts. 23 e 24), podendo o Estado federado dispor sobre normas específicas sobre “serviços de saúde, de educação, cultura, desporto, ciência e tecnológica, proteção do meio ambiente, etc”.

Ocorre que a Constituição de 1988, através de seu texto, impõe concretamente inúmeras restrições à capacidade de auto-organização dos Estados. No mesmo sentido, a jurisprudência cria outras limitações a essa autonomia dos estados. Em ambos os casos, merece críticas esse excesso de limitações, “ao impor a observância pelos Estados-membros do modelo federal em praticamente tudo, o que tem esvaziado a auto-organização desses entes federais, ao ponto de praticamente aniquilá-la (NETO; SARMENTO, 2012, p. 327).

Ao tratar das limitações do poder constituinte decorrente, Neto e Sarmento (2012, p. 328) propõem uma classificação de limitações do poder constituinte decorrente diferente das tradicionais: a) limitações referentes ao processo legislativo da criação das constituições estaduais e suas emendas; b) limitações alusivas à repartição de competências federativas; c) limitações através de normas direcionadas diretamente aos Estados-membros; d) limitações endereçadas aos poderes públicos, que vinculam indiretamente os Estados-membros; e e) limitações dirigidas à União mas que vinculam, também, os Estados-membros indiretamente.

A primeira dessas limitações já foi mencionada anteriormente e se refere ao art. 11 do ADCT, o qual impõe o período de um ano após a promulgação da Constituição Federal para que os estados elaborem suas constituições estaduais. Ademais, estes documentos devem ser promulgados tão somente por parte das assembleias legislativas estaduais, com o quórum de aprovação de maioria absoluta e sem a sanção do Governador de Estado (NETO; SARMENTO, p. 325-326).

Com relação às limitações relativas à repartição de competências, é sabido que a Constituição, em seu Título III, realiza uma detalhada repartição de competências, elencando atribuições específicas para cada ente da federação, além de competências comuns e concorrentes. Logo, um Estado-membro não pode diretamente legislar sobre assunto de competência privativa da União (como direito civil ou penal, nos termos do art. 22, inciso I), nem de assuntos de interesse local, por serem de competência dos municípios (art. 30, inciso I) (NETO; SARMENTO, 2012, p. 328-329).

No mesmo sentido, a despeito de a Constituição Federal determinar, em seu art. 29, que as Leis Orgânicas municipais devem respeitar os princípios dispostos nas constituições estaduais, é sabido que a Lei Maior atribuiu autonomia aos municípios, alçando-os como entes autônomos da federação, com as mesmas capacidades de

auto-organização, auto-legislação, auto-administração e autogoverno. Portanto, não é autorizado aos Estados-membros legislarem sobre assuntos de competência dos Municípios, tal como já foi decidido pelo STF, na ADI n. 3.549 (NETO; SARMENTO, 2012, p. 329).

No que diz respeito às limitações direcionadas aos Estados federados, é possível verificar que a Constituição Federal possui vários dispositivos endereçados diretamente aos estados, limitando sua auto-organização, sendo que essas limitações são norma de reprodução obrigatória que devem constar nas Constituições Estaduais. Como exemplo, podem ser citados: a limitação de deputados estaduais nas assembleias legislativas (art. 27); as disposições acerca da eleição e mandato dos governadores (art. 29); os dispositivos relativos à indicação do Procurador-Geral de Justiça (art. 128, § 3º); alguns mandamentos atinentes a intervenção estadual nos municípios (art. 35); ou ainda regulamentações sobre impostos estaduais (art. 155) (NETO; SARMENTO, 2012, p. 329).

Da mesma forma, a Constituição da República impõe algumas disposições aos “poderes públicos” de um modo geral, vinculando também os Estados federados, e também limitando o poder constituinte dirigente dos Estados. Ela dispõe, por exemplo, acerca dos princípios fundamentais da Constituição (arts. 1º a 3º), normas que dispõem sobre direitos e garantias fundamentais (arts. 5º a 17), normas que dispõem sobre os princípios gerais da Administração Pública (arts. 37 a 41), sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público (arts. 92 a 100 e 127 a 129, respectivamente), normas regulamentadoras da ordem econômica (arts 170 a 175 e 179 a 181), normas acerca do meio ambiente (art. 225), dentre outras (NETO; SARMENTO, 2012, p. 329).

Ademais, merecem destaque vários dispositivos constitucionais dirigidos inicialmente à União Federal, mas aplicáveis a outros entes federativos, “no que couber”. Como exemplos, podem ser citadas as normas acerca das imunidades parlamentares (art. 27, § 2º) ou os dispositivos relacionados com os Tribunais de Contas dos Estados (art. 75) (NETO; SARMENTO, 2012, p. 330).

Todavia, a jurisprudência do STF tem interpretado que vários outros dispositivos constitucionais dirigidos à União devem ser aplicados extensivamente aos estados – mesmo sem previsão expressa, baseando-se no “princípio da simetria”, julgados que, na visão de Neto e Sarmento, estariam “em franca desarmonia” [com a Constituição] e seriam aplicados “de forma ousada e ativista pela Corte” (NETO;

SARMENTO, 2012, p. 330).

Por exemplo, o STF entende que deve ser aplicado o princípio da simetria no processo legislativo estadual, devendo ser utilizado integralmente o modelo da Constituição Federal. Assim, sempre que a CRFB atribuir a iniciativa de algum projeto de lei ao Presidente da República, o projeto equivalente nos planos estadual e municipal deverão ser iniciados, respectivamente, pelo Governador de Estado e pelo Prefeito Municipal. O mesmo entendimento deve ser utilizado para normas de iniciativa privativa do chefe do Poder Judiciário ou do Tribunal de Contas. O referido posicionamento foi proferido nos julgados das ADI n. 2192/ES, ADI n. 2029/SC, ADI n. 1353/RN, ADI n. 858/RJ, ADI n. 2966/RO, ADI n. 2742/ES, ADI n. 725/RS, dentre outras. (NETO; SARMENTO, 2013, p. 330).

O STF também entendeu a necessidade de se aplicar o princípio da simetria em relação às competências dos órgãos legislativos. Na ADI n. 3619/SP, foi julgada inconstitucional norma da Constituição do Estado de São Paulo que determinava que uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) somente seria instaurada com aprovação do Plenário da Assembleia Legislativa. Prevaleceu o entendimento de que uma CPI pode ser convocada com apenas 1/3 da iniciativa dos membros da casa legislativa, por ser uma eventual garantia das minorias parlamentares (NETO; SARMENTO, 2013, p. 331; BRASIL, 2006).

Além disso, o STF se posicionou no sentido de que os Estados federados, em suas Constituições Estaduais, devem aplicar o princípio da simetria nas normas atinentes a prerrogativas e impedimentos de agentes políticos e servidores públicos. Dessa forma, foram julgadas inconstitucionais: a) a previsão de sanção para o afastamento do Governador ou do Vice-Governador em caso de afastamento sem a devida autorização da Assembleia Legislativa (ADI n. 3647/MA); b) o condicionamento de afastamento do Governador de Estado mediante autorização da Assembleia Legislativa (ADI n. 738/GO); c) a previsão de julgamento para perda de mandato de parlamentar mediante o voto aberto (ADI n. 2461/RJ); d) a criação de foros por prerrogativa de função para servidores públicos, sem a simetria adequada na Constituição Federal (ADI n. 2587/GO) (NETO; SARMENTO, 2013, p. 331-332).

Na mesma linha, deve ser aplicado o princípio da simetria em relação à atividade fiscalizatória do Poder Legislativo e em relação à fiscalização contábil e financeira do Tribunal de Contas. Dessa forma, o STF julgou inconstitucional norma de constituição estadual que permitia a um parlamentar a atribuição de fiscalizar

individualmente o Governador de Estado (ADI n. 3046/SP). Também foi julgada inconstitucional norma de constituição estadual que permitia que um parlamentar requisitasse individualmente informações do Governador de Estado (ADI n. 4700/RJ). Além disso, o STF julgou inconstitucionais norma que permitia ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) executar suas próprias decisões (RE n. 223.037), ou norma da Constituição Estadual que permitia recurso das decisões do TCE à Assembleia Legislativa (ADI-MC n. 3715/TO) (NETO; SARMENTO, 2013, p. 332).

O STF também entendeu que deve ser aplicado o princípio da simetria em relação às normas do chefe do Poder Executivo. Dessa forma, foram julgadas inconstitucionais normas de Constituições Estaduais que subordinavam a escolha de Delegados de Polícia a uma eleição municipal (ADI n. 244/RJ); normas que conferiam o poder regulamentar de expedir decretos a outras autoridades que não o Governador (ADI n. 910/RJ); normas que regulamentavam a eleição para diretores de escolas estaduais (ADI n. 640/MG); ou ainda normas condicionando a celebração de convênios à autorização da Assembleia Legislativa (ADI n. 165/MG) (NETO; SARMENTO, 2013, p. 332).

Contudo, registram-se julgados em que o STF entendeu que não deve ser aplicado o princípio da simetria. Por exemplo, na ADI n. 2391/SC, foi compreendido como possível a adoção das medidas provisórias por parte dos Governadores de Estado, quando facultativamente previstas na respectiva constituição estadual. Também foi entendido pelo STF que não deveria ser aplicado o princípio da simetria para a imunidade penal do Governador do Estado para “atos estranhos à suas funções”, pois isto se trata de uma prerrogativa excepcional do Presidente da República. Assim, foram julgados inconstitucionais dispositivos das constituições estaduais de vários estados (limitando-se, mais uma vez, a autonomia dos estados federados), nas ADIs n. 978, 1.008, 1.009, 1.010, 1.011, 1.012, 1.013, 1.014, 1.015, 1.016, 1.017, 1.018, 1.019, 1.020, 1.021, 1.022, 1.023, 1.024, 1.025, 1.026 e 1.027 (NETO; SARMENTO, 2013, p. 333).

De acordo com Neto e Sarmiento (2013, p. 333), o princípio da simetria fora idealizado durante a vigência da Constituição de 1967. O art. 13, inciso III, da referida carta, estabelecia que os Estados Federados deveriam adotar as mesmas normas sobre processo legislativo que eram estabelecidas na constituição federal. Dessa forma, se a Constituição Federal atribuísse iniciativa privativa do Presidente da República para propor o projeto de lei sobre determinado assunto, a constituição

estadual deveria atribuir a iniciativa privativa do Governador de Estado para o assunto análogo da esfera estadual.

Ocorre que não há dispositivo semelhante no atual ordenamento constitucional e, mesmo assim, o STF vem determinando a aplicação do princípio, com base numa “interpretação retrospectiva”, ou seja, o STF analisa o novo ordenamento constitucional com base em parâmetros vigentes no regime anterior (NETO; SARMENTO, 2013, p. 333).

Neto e Sarmiento (2013, p. 334) sustentam que a imposição do princípio da simetria no atual ordenamento não é compatível com o federalismo, sistema político que, por conceito, prega o pluralismo. Outra dimensão do federalismo é a “diversidade na unidade”, de modo que a autonomia federativa da constituição deveria assegurar aos estados a liberdade de realizar suas escolhas institucionais. Contudo, a imposição do princípio da simetria nega essa liberdade, deixando limitado o espaço de autonomia para o poder constituinte decorrente.

Os autores entendem que esse posicionamento pode ter sido adotado pelo STF por prudência, temendo que Estados federados e Municípios estabelecessem, nas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas, institutos desarrazoados ou abusivos. Daí, a imposição dos modelos federais, como uma solução “segura”. Contudo, ao adotar esta linha de raciocínio, o STF impede uma das maiores potencialidades do federalismo, que é a possibilidade de criar institutos inovadores nos governos locais, que poderiam ser replicados em outros entes federativos (NETO; SARMENTO, 2013, p. 334).

Tecidas as considerações acerca das limitações das constituições estaduais, serão agora abordadas as a potencialidades desses instrumentos, detalhando-se, primeiramente, acerca do “espaço de autonomia” das constituições subnacionais.

3.2.2 O espaço de autonomia e as potencialidades das Constituições Estaduais

Burgess e Tarr (2021, p. 11) sustentam que, no constitucionalismo subnacional, um fator comum que estimula a utilização do “espaço de autonomia” são as diversidades regionais que refletem certas tradições culturais ou étnicas. O multiculturalismo pode estimular o constituinte subnacional a consagrar as características da diversidade cultural, ou ainda conferir proteções especiais a certas

minorias étnicas situadas nesses entes.

Burgess e Tarr (2021, p. 11) entendem que, no constitucionalismo subnacional, uma eventual mudança em uma constituição subnacional pode estimular mudanças que podem ocorrer no restante do país. Como exemplo, podem ser adicionados instrumentos de democracia direta nessas constituições, estimulando a edição de emendas constitucionais semelhantes em outras entidades. Geralmente, quanto mais numerosos são os mecanismos provocando mudanças constitucionais, é mais provável dessas mudanças ocorrerem.

Nos Estados federados, as Constituições nacionais reservam um espaço deixado para o exercício da autonomia subnacional (que é o “espaço de autonomia”). Dependendo da cultura política e processo de formação histórico de cada um desses Estados, é possível que a Constituição Nacional preordene muitos ou poucos desses dispositivos. Algumas Constituições determinam somente aspectos gerais da organização dos Estados (como nos Estados Unidos), enquanto outras regulamentam várias minúcias da constituição subnacional (como no Brasil) (SAMPAIO, 2019, p. 186).

Por sua vez, José Afonso da Silva (2020, p. 645-646) também faz menção ao espaço de autonomia, utilizando a expressão “faixa de autonomia” do poder constituinte decorrente, ressaltando que, para o constituinte derivado ter noção sobre qual é a sua faixa de autonomia, deve conhecer, antes, quais são as limitações colocadas pela Constituição Federal (já mencionadas no item anterior) (SILVA, 2020, p. 645-646).

Burgess e Tarr (2021, p. 12) explicam a famosa expressão do ex-ministro da Suprema Corte dos Estados Unidos, Louis Brandeis, no sentido de que “os Estados representam laboratórios de democracia”. Através dos Estados, é possível fazer vários experimentos políticos, através da adoção de certas leis ou políticas públicas, de forma isolada em um certo estado. Se o resultado for ruim, o dano seria limitado a uma única entidade federativa. Do contrário, se a experiência for bem sucedida, outros estados poderiam copiar e adotar a respectiva lei ou política pública em seus territórios.

Liziero (2022, p. 207-209) entende que os limites das competências estaduais vêm gradativamente diminuindo, em razão da tendência que o STF possui de julgar em favor da União (da qual o STF é um órgão de cúpula), em casos de conflitos federativos envolvendo esta última e os estados. O autor entende que o “princípio da

simetria” foi utilizado diversas vezes pela referida corte como um “ardil argumentativo” para sobrepôr o poder da União em face dos Estados. Dessa forma, o “fator STF” pode ser considerado como uma variável que dificulta ainda mais o desenvolvimento das competências estaduais.

Segundo Sgarbossa e Bittencourt (2019, p. 93), o STF possui a tendência jurisprudencial de utilizar o argumento do “princípio da simetria” para anular as tentativas de inovações locais, determinando a estrita observância do modelo federal para os estados. O mesmo deve ser dito em relação às constituições estaduais, em que o STF determina que estas adotem as “normas constitucionais de reprodução obrigatória”, que são aquelas que a Constituição Federal determina a repetição obrigatória nas Constituições Estaduais.

Merece destaque a pesquisa de Wagner Feloniuk (2022) acerca dos trabalhos para a elaboração da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Assembleia Legislativa do referido estado realizou um simpósio, no ano de 1984, com juristas notáveis. Os trabalhos da Assembleia Constituinte Gaúcha foram iniciados em 02/12/1986 – um mês antes da instalação da Assembleia Nacional Constituinte. Foram estabelecidas seis comissões temáticas (1- Comissão de Organização do Estado; 2- de Organização dos Poderes; 3- do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; 4- de Ordem Social e Econômica; 5- de Educação, Cultura, Desporto, Ciência, Tecnologia e Turismo; 6- de Defesa do Cidadão, Saúde e Meio Ambiente) e havia a possibilidade de apresentação de propostas populares, desde que contivessem duas mil assinaturas e fossem endossadas por três entidades representativas. O texto final foi aprovado com 268 artigos e 67 artigos de disposições transitórias. Destaca-se a não previsão de medidas provisórias e decretos legislativos estaduais, mas a previsão de iniciativa popular estadual (art. 68, § 1º), tanto para projetos de lei como para emendas à constituição estadual (art. 58, IV) (FELONIUK, 2022).

Zeno Veloso também trouxe apontamentos acerca dos trabalhos da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, o qual acompanhou os trabalhos do então senador Bernardo Cabral, na Assembleia Nacional Constituinte e elaborou um anteprojeto parcial para a constituição do referido estado. Foram criadas várias comissões temáticas, que faziam sessões públicas, com a participação de especialistas e da população. Houve reuniões da Assembleia em alguns Municípios, colhendo-se sugestões da comunidade. Houve uma preocupação em realizar

inovações, mas sem a violações de preceitos da Constituição Federal (VELOSO).

No capítulo VII de sua obra, publicada no ano de 2003, Sérgio Ferrari faz uma análise casuística das constituições estaduais elaboradas após 1988, ressaltando a repetição de textos entre as cartas estaduais, especialmente nas temáticas envolvendo competências das Assembleias Legislativas e dos Governadores de Estado, ou dos dispositivos acerca de controle externo. Além disso, o autor traça alguns temas comuns à todas as constituições estaduais: a) Organização do Estado-Membro e da Administração; b) Controle Externo; c) Direitos e Garantias Fundamentais; d) Organização Municipal; e) Controle de Constitucionalidade; e f) Temas de Interesse Peculiar ao Estado-Membro. Para efeito de organização, será tratado, por último, o tópico acerca de direitos fundamentais (FERRARI, 2003).

Sgarbossa e Bittencourt (2019, p. 97) constataram que, até 2019, as constituições estaduais possuem uma média de 274 artigos, sendo as três mais extensas as constituições estaduais do Rio de Janeiro (369 artigos), Ceará (336 artigos) e Mato Grosso (357 artigos). Por sua vez, a menos extensa é a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, com 162 artigos.

Com relação à análise dos conteúdos das Constituições Estaduais, a pesquisa de Sgarbossa e Bittencourt (2019, p. 97) apurou que tais documentos possuem uma variação dos títulos iniciais, todavia, de um modo geral, verificou-se a tendência de estabelecerem, em suas partes iniciais, as normas organizadoras dos estados e os princípios constitucionais estaduais (exceto aquelas que possuem capítulos alusivos à direitos fundamentais, conforme será visto no capítulo 3).

Dentre os temas relacionados com a Organização do Estado-Membro e da Administração, é comum a adaptação de trecho relacionando o Estado-Membro com a Federação, como, por exemplo o do art. 1º da Constituição do Estado do Tocantins, aduzindo que o aludido ente é “formado pela união indissolúvel de seus Municípios”, integrando “com autonomia político-legislativa, a República Federativa do Brasil (FERRARI, 2003, p. 162; TOCANTINS, 1989).

Todas as Constituições Estaduais possuem capítulos reservados ao processo legislativo estadual, sendo que algumas destas constituições disponibilizam um rol de assuntos que podem ser objeto de lei complementar, além de outros dispositivos ao longo do restante da constituição. Algumas Constituições dispuseram sobre a possibilidade de iniciativa popular estadual (Acre, art. 53; Alagoas, art. 85; Pernambuco, art. 17; Espírito Santo, art. 62; Goiás, art. 19 e Sergipe, art. 56), e ainda

de medidas provisórias (Santa Catarina, art. 51) (FERRARI, 2003, p. 162).

Com o amadurecimento das Constituições Estaduais, foram inseridos em seus textos vários dispositivos atinentes a plebiscito, referendo e participação popular. O art. 7º da CE-AM prevê a possibilidade de órgãos deliberativos e de controle social, compostos por membros da sociedade, que tenham sido democraticamente eleitos, em diversos setores, como educação, segurança pública, etc.

Nos capítulos relacionados com a Administração Pública, as constituições estaduais reproduziram os mesmos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal. Algumas constituições inovaram nesse campo, acrescentando novos princípios, com a Constituição Gaúcha, à qual acresceu, em seu art. 13, os princípios da economicidade, legitimidade, motivação, razoabilidade e participação (FERRARI, 2003, p. 163; RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Ademais, em todas as Constituições Estaduais, foram inseridas normas alusivas aos servidores públicos estaduais, funcionando estas como autênticas “cartas de direitos”, como é possível citar a do Estado do Rio de Janeiro, em razão de seu nível de detalhamento. Além disso, é comum a inclusão de normas referentes a servidores públicos no ADCT das Cartas Estaduais (FERRARI, 2003, p. 163).

Sgarbossa e Bittencourt (2019, p. 98) constataram que algumas Constituições Estaduais destinaram títulos especificamente para temas relacionados à administração pública (Goiás e Mato Grosso do Sul – Título III; Paraíba e Paraná – Título IV). Também foi apurado que algumas Cartas Estaduais destinaram títulos específicos para tratar da segurança pública (Piauí, Rio de Janeiro e Santa Catarina – Título V; Pará – Título VI; Alagoas – Título VIII, e Tocantins – Título IX). Também foi observado que todos estes documentos possuem títulos que tratam acerca de orçamento, finanças públicas e tributação, de modo conjunto ou separadamente (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 98).

Ferrari (2022) ressalta importante inovação no espaço de autonomia das Constituições Estaduais. Após sucessivas reformas previdenciárias (ocorridas em 1998, 2003 e 2005), houve uma quarta reforma da previdência (a emenda constitucional n. 103/2019), a qual determinou a inclusão dos servidores dos Estados, Municípios e Distrito Federal na reforma.

A emenda n. 103 determina que: a) as “regras para o cálculo dos proventos” seja realizada através de lei ordinária (estadual ou municipal - art. 40, § 3º); b) o “tempo de contribuição e demais requisitos” devem ser estabelecidos em lei complementar

do ente federativo (art. 40, inciso III); e c) a “idade mínima” deve ser regulamentada na respectiva Constituição Estadual ou Lei Orgânica (art. 40, inciso III). Dessa forma, considerando essa tripla possibilidade de regulamentação, Ferrari (2022, p. 455-456) sustenta que seria uma medida mais hermenêutica a regulamentação de todos estes dispositivos na constituição estadual (ou na lei orgânica do Município), evitando-se dificuldades interpretativas e contradições.

Com relação à temática de controle externo, grande parte dos constituintes decorrentes copiaram os dispositivos atinentes ao art. 75 da Constituição Federal, acerca das competências dos tribunais de contas. Também foi uniforme a regulamentação da atividade fiscalizadora do Poder Legislativo, em relação ao controle externo, bem como em relação à possibilidade de convocação de secretários de Estado para a prestação de informações. Contudo, Ferrari (2003, p. 163-164), alertou para a instabilidade normativa em relação ao método de escolha dos conselheiros dos tribunais de contas, em razão de “acomodações de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo”. Inclusive, alguns desses artigos já foram objeto de ADI’s.

Ademais, é uma tendência a inserção, nas constituições estaduais, de normas atinentes à organização dos Municípios, adotando-se uma “interpretação retrospectiva” de ordenamentos constitucionais anteriores, onde os municípios não gozavam de autonomia. Ferrari (2003, p. 165-166) analisa que algumas constituições estaduais como a do Mato Grosso do Sul e a do Espírito Santo apenas repetiram o teor do art. 29 da Constituição Federal, bem como o instituto da intervenção estadual (art. 35 da CRFB). Por sua vez, Sgarbossa e Bittencourt (2019, p. 98) verificaram que algumas Constituições Estaduais possuem títulos destinados à organização dos Municípios (Ceará – Título IV; Goiás – Título II; Mato Grosso – Título IV, Pará – Título IV, Pernambuco – Título III, Rondônia – Título III, São Paulo – Título IV e Rio de Janeiro – Título IX) (FERRARI, 2003, p. 165-166; SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 98).

Todavia, algumas Constituições Estaduais impuseram aos seus respectivos municípios um detalhamento muito além dos “princípios gerais” do art. 29 da CRFB, como, por exemplo: a) a obrigatoriedade de existir praça pública nas sedes dos municípios e dos distritos (art. 7º da Constituição do Espírito Santo); b) dispositivos acerca da ausência do Prefeito no território municipal (art. 37, § 9º da CE-CE e art. 13-X da CE-SE); c) fixação de subsídios dos vereadores (art. 33 da Constituição do

Ceará e art. 68, § 3º da Constituição de Goiás); e d) fixação de novas causas para a intervenção estadual nos Municípios (art. 91, incisos IV e V da Constituição de Pernambuco e art. 23, inciso V da Constituição de Sergipe). Vale ressaltar que regulamentações de Constituições Estaduais que invadam a esfera de autonomia dos Municípios devem ser consideradas inconstitucionais (FERRARI, 2003, p. 166-167).

Outra temática adotada por todas as constituições estaduais é a previsão de controle de constitucionalidade abstrato, de leis ou atos estaduais e municipais, em face da constituição estadual, nos termos do art. 125, § 2º da CRFB. Algumas Cartas Estaduais como a do Tocantins normatizaram apenas a previsão da respectiva ação (art. 48, § 1º, inciso I), sem maiores detalhamentos. Contudo, outras Constituições Estaduais efetuaram a inclusão de novos legitimados para a referida ação, como a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que incluiu a possibilidade de propositura da referida ação por parte do Defensor Público-Geral do Estado e de entidades de defesa dos direitos humanos, direitos do consumidor e defesa do meio-ambiente (art. 95, § 2º, incisos VIII e IX) (FERRARI, 2003, p. 169-170).

Outrossim, algumas Constituições Estaduais se dedicaram a tratar de “temas de interesse peculiar ao Estado”, normatizando assuntos regionais específicos. Contudo, Ferrari (2003, p. 171) observa poucos constituintes decorrentes fizeram uso dessa possibilidade. É bastante comum a normatização de assuntos relacionados a ecossistemas específicos ou acidentes geográficos, como o Pantanal Matogrossense (art. 224 da Constituição do Mato Grosso do Sul), a Baía de Guanabara (art. 268, inciso VII da Constituição Fluminense), a Floresta Amazônica (art. 232 da Constituição do Amazonas), dentre outros (FERRARI, 2003, p. 171).

Ferrari (2003, p. 172) também observa que a Lei Orgânica do Distrito Federal possui características bastante semelhantes com a de uma constituição estadual, possuindo um texto longo (com 365 artigos). A despeito de regulamentar as competências estaduais e municipais, os trechos que abordam as competências estaduais possuem muitas semelhanças com os textos das constituições estaduais.

Sgarbossa e Bittencourt (2019, p. 97) constataram que, até 2019, as constituições estaduais possuem uma média de 274 artigos, sendo as três mais extensas as constituições estaduais do Rio de Janeiro (369 artigos), Ceará (336 artigos) e Mato Grosso (357 artigos). Por sua vez, a menos extensa é a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, com 162 artigos.

Burgess e Tarr (2021, p. 11) sustentam que fatores políticos podem ainda influenciar a utilização do espaço de autonomia. Como exemplo, a inclusão de certos dispositivos ideológicos em uma constituição subnacional pode depender da natureza do sistema partidário, do nível de controle de um certo partido pelo país, ou da natureza das demandas populares na entidade subnacional. Se partidos aliados dominam o controle político na maioria das entidades subnacionais, é mais provável que ocorra uma emenda na Constituição Federal. Por fim podem ser criados incentivos (ou desencorajamentos) para certas mudanças nas constituições subnacionais (BURGESS; TARR, 2021, p. 11).

A seguir, será abordada sobre a possibilidade jurídica de Constituições Estaduais tratarem sobre direitos fundamentais, tanto replicando aqueles assegurados na Constituição Federal, como acrescentando direitos fundamentais estaduais inéditos.

Uma vez que o constitucionalismo nacional possui enfoque na organização dos poderes e previsão dos direitos fundamentais, é lógico concluir que o federalismo subnacional deve ser organizado através do estabelecimento dos poderes estaduais e também de uma “pauta de direitos fundamentais” nas Constituições dos Estados da federação. Assim, conceitualmente falando, quando se trata de uma “Constituição Estadual”, deduz-se sobre a possibilidade de se encontrar nela um rol de “direitos fundamentais estaduais” (ARAÚJO, MEYER, 2022, p. 417).

Além disso, devem ser considerados outros fundamentos para justificar a inclusão dos direitos fundamentais nas Constituições estaduais: a) a existência da cláusula de abertura do § 2º, do art. 5º, da CRFB, que expressa que os direitos fundamentais expressos no art. 5º não são exaurientes; b) o mandamento da CRFB, em seus artigos 25 e 11 do ADCT, no sentido de determinar que os Estados elaborem suas Constituições Estaduais; c) a previsão das competências concorrentes do art. 24 da CRFB, de modo que muitos desses direitos podem ser regulamentados tanto pela União quanto pelos Estados; e d) o art. 25 da CRFB, que dispõe acerca das competências remanescentes dos Estados, indicando a possibilidade de os referidos entes estabelecerem mais direitos do que aqueles previstos no âmbito federal (ARAÚJO, MEYER, 2022, p. 418).

José Afonso da Silva (2020, p. 646) sustenta ser possível, nos termos do art. 23, inciso I, da CF, que as Constituições Estaduais disponham sobre direitos

individuais, mas entende que a simples cópia desses direitos no corpo da Constituição Estadual é uma prática supérflua. Contudo, o referido autor concebe a possibilidade de ampliação desses direitos nas Constituições Estaduais:

[...] como os direitos individuais consubstanciam limites à atuação das autoridades, e nesse sentido a Constituição Federal estabelece o mínimo, a Constituição do Estado pode ampliar a garantia relativamente às suas autoridades, desde que essas restrições não fiquem também dependentes de legislação federal, como, por exemplo, as regras sobre desapropriação (art. 5º, XXIV) ou sobre identificação criminal (art. 5º, LVIII). Os princípios da legalidade e da moralidade administrativa podem ser reforçados pela Constituição do Estado. (SILVA, 2020, p. 646).

Burgess e Tarr (2021, p. 10) divergem do entendimento supracitado, aduzindo que a utilização bem sucedida do “espaço de autonomia” da Constituição Subnacional depende de fatores importantes. Os autores alegam ser comum a crítica a textos de constituições subnacionais que copiam partes do texto federal, como se isso fosse algo impensado. Contudo, na verdade essa cópia pode ter sido proposital, por parte do constituinte estadual, o qual pode ter concluído que não há razão para divergir do modelo federal. (BURGESS; TARR, 2021, p. 10). Por exemplo, a cópia de um certo direito fundamental numa Constituição Estadual pode reforçar a obrigatoriedade de seu cumprimento.

Dessa forma, como é possível observar, as Constituições Estaduais podem ampliar a proteção aos direitos humanos, incrementando o rol mínimo assegurado pela Constituição Federal. Ademais, a repetição, nas Constituições Estaduais, de direitos fundamentais oriundos da Constituição Federal, fortalece o entendimento e o cumprimento dos direitos humanos e se encontra de acordo com um sistema multinível de proteção a esses direitos. O referido assunto será melhor observado no terceiro capítulo.

Todavia, Silva (2020, p. 646) entende não ser possível que o constituinte estadual disponha sobre assuntos alusivos à direitos políticos, de nacionalidade e sociais relativos aos trabalhadores, por entender que estes são de competência da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição de 1988.

Araújo e Meyer (2022, p. 423) sustentam que os direitos fundamentais estaduais encontram limitações no sistema de repartições de competências da Constituição Federal (arts. 22, 24 e 25), de modo que o constituinte estadual fica condicionado aos parâmetros da Lei Maior. Contudo, isso não deve ser um impeditivo para o não desenvolvimento dos direitos fundamentais no plano subnacional,

significando tão somente que o processo legislativo subnacional deve ser “condicionado negativamente” no sentido de não editar leis contrárias à Constituição Federal (ARAÚJO, MEYER, 2022, p. 423).

Ademais, o processo legislativo estadual pode ser “condicionado positivamente”, de modo que sejam elaboradas leis estaduais e políticas públicas, no sentido de concretizar os direitos estaduais de caráter prestacional. Com isso, existe um desdobramento dos direitos fundamentais estaduais, em que leis estaduais podem ser elaboradas com o fim de detalhar direitos fundamentais elencados na Constituição Federal ou na respectiva Constituição estadual (ARAÚJO, MEYER, 2022, p. 424).

Sgarbossa e Bittencourt (2019, p. 100-101) ressaltam que todas as cinquenta constituições dos estados norte-americanos possuem um *bill of rights*, contemplando os direitos fundamentais de cada estado – os quais, muitas vezes, são inovadores em relação a direitos federais naquele país. Ademais, houve naquele país o “*Three Rights Movement*”, o qual conseguiu integrar, em muitas constituições subnacionais do referido país (sendo que o movimento foi mais bem sucedido em alguns estados do que em outros), os direitos relativos à educação, ao meio ambiente e ao trabalho.

No que diz respeito a trechos de Constituições Estaduais alusivos à direitos fundamentais, Ferrari (2003, p. 164-165) dividiu as constituições em três grupos: a) constituições que não trataram dos direitos fundamentais (São Paulo, Tocantins, Alagoas, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Paraná, Ceará e Goiás); b) Constituições que simplesmente fizeram remissão à Constituição Federal (Minas Gerais, Pará, Amazonas e Maranhão); c) Constituições que fizeram remissão à Constituição Federal e também incluíram direitos fundamentais autônomos (Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Espírito Santo, Piauí e Sergipe). Contudo, conforme será observado no terceiro capítulo, ao logo da existência das Constituições Estaduais, houve um certo avanço na seara dos direitos fundamentais, tendo tal parâmetro se alterado.

A inserção de direitos fundamentais nas Constituições Subnacionais é uma situação bastante heterogênea entre os diversos estados federais. Algumas dessas constituições reservam-se apenas a fazer remissão aos direitos fundamentais previstos no texto federal (como no estado mexicano da Califórnia de Baixo). Outras enunciam apenas alguns direitos fundamentais, como direitos de igualdade, religião, propriedade, etc. (como ocorre nas constituições dos cantões suíços de Genebra e Lucerna). Outras Constituições Subnacionais regulamentam uma série de direitos,

podendo até mesmo inovar, em relação às constituições nacionais. É o exemplo de algumas Constituições de Estados Americanos, que regulamentaram vários instrumentos para coibir discriminações (de gênero, raça, etc.), além da previsão de ações afirmativas, direitos reprodutivos e sexuais da mulher, direitos dos encarcerados, dentre outros (SAMPAIO, 2019, p. 187-189).

Na pesquisa de Jose Adércio Sampaio, datada de 2019, sobre as Constituições Estaduais no Brasil, restou apurado que nove Estados da federação (Acre, Alagoas, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rondônia, São Paulo e Tocantins) não possuem capítulos referentes a direitos fundamentais em suas Constituições (SAMPAIO, 2019, p. 193). Contudo, conforme será visto no capítulo seguinte, todas as Constituições Estaduais conferem proteções a grupos vulneráveis e minoritários (em maior ou menor grau).

Muitas Constituições Estaduais possuem menção à proteção de direitos sociais, econômicos e culturais, seja em capítulos próprios (Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Roraima) ou em títulos esparsos, como na “ordem econômica e social” (Bahia, Goiás e Maranhão), na “ordem social” (Minas Gerais, Pará, Paraná, Santa Catarina e Sergipe) ou em títulos com nomes diversos, como as “responsabilidades culturais, sociais e econômicas” (Ceará). A despeito de ser competência privativa da União legislar sobre Direito do Trabalho (art. 22, inciso I, da CRFB), algumas constituições estaduais já possuem previsões nessa temática (Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Pará e Rio de Janeiro) (SAMPAIO, 2019, p. 197).

Na pesquisa de Sgarbossa e Bittencourt (2019), foi constatado que muitas Constituições Estaduais no Brasil avançaram no campo dos direitos fundamentais, sendo que até mesmo realizaram inovações em relação aos direitos iniciais da Constituição Federal de 1988. Vejamos, a seguir, alguns desses direitos.

O artigo 5º, inciso VI, da Constituição do Estado do Amapá assegura a gratuidade da emissão da carteira de identidade aos cidadãos comprovadamente hipossuficientes (AMAPÁ, 1989). Por sua vez, a Constituição do Estado do Amazonas, em seu art. 7º, prevê a possibilidade de veto popular, mediante plebiscito ou referendo, desde que condicionado ao Poder Legislativo Estadual, acerca de projetos de lei, de emendas à constituição estadual, decisões políticas ou obras públicas (AMAZONAS, 1989; SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 108).

Na Constituição do Estado do Ceará, em seu art. 201, foi prevista a imunidade tributária em relação a produtos agrícolas pertencentes à cesta básica, quando produzidos por microprodutores ou mão de obra familiar. Contudo, o referido dispositivo foi declarado inconstitucional pelo STF, nos autos da ADI n. 429/CE, por entender que a concessão de incentivos fiscais alusivos ao ICMS sem a realização de convênio entre os estados é inconstitucional (CEARÁ, 1989; SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 108; BRASIL, 2014).

A Constituição do Estado da Bahia, em seu art. 4º, inciso VI, assegura a proibição da privação dos serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica, em caso de comprovação da absoluta incapacidade de pagamento. Trata-se de uma inovadora forma de assegurar o mínimo existencial à população economicamente desfavorecida (BAHIA, 1989; SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 109).

No art. 217, § único, da Constituição do Estado do Maranhão, como forma de complementar o direito à educação, foi estabelecida a gratuidade da alimentação e do material escolar aos alunos da rede pública do estado e municípios. Por sua vez, o art. 201 da Constituição do Estado do Alagoas prevê que a educação religiosa seja obrigatoriamente disponibilizada (e de matrícula facultativa) para os alunos das escolas públicas estaduais e municipais, assegurando-se um conteúdo de diferentes credos e cultos (MARANHÃO, 1989; ALAGOAS, 1989; SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 110).

Na Constituição do Estado do Mato Grosso, em seu art. 10, inciso XIII, quando realizadas coletas de bancos de dados estaduais, municipais ou privados, proíbe-se a exigência de informações alusivas a convicções religiosas, partidárias, políticas, ou atinentes à vida privada, exceto quando for uma pesquisa estatística e sem dados individualizados. Trata-se de importante avanço à proteção dos direitos de consciência e crença individuais, inibindo-se práticas de perseguição (MATO GROSSO, 1989; SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 110).

Na Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, em seu art. 173, § único, é assegurada a gratuidade do transporte urbano municipal e intermunicipal, aos portadores de doenças crônicas, como câncer, tuberculose, doença renal crônica, dentre outras, desde que comprovadamente hipossuficientes e que seja necessário o tratamento contínuo na rede pública de saúde. (MATO GROSSO DO SUL, 1989; SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, p. 111).

Contudo, alguns desses avanços dos direitos fundamentais nas constituições subnacionais ficam à mercê de uma constante fiscalização do STF, caso ocorra a eventual invasão da esfera de competência de outro ente federativo. Este foi o caso, por exemplo da ADI n. 1221/RJ, a qual entendeu por inconstitucional o art. 13 da CE-RJ, que previa a gratuidade de sepultamento e dos procedimentos a ele relacionados, para as pessoas reconhecidamente pobres, desempregadas ou que ganhassem até um salário mínimo. Na ocasião, foi entendido que os serviços funerários são assunto de interesse local, portanto, de competência dos Municípios (SAMPAIO, 2019, p. 200-201; BRASIL, 2003).

Por fim, deve ser ressaltado que a proteção dos direitos da pessoa humana foi considerada pela Constituição Federal de 1988 como um “princípio constitucional sensível”:

Art. 34 A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
[...]
VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
b) direitos da pessoa humana;
[...] (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Dessa forma, tal como os demais princípios sensíveis, a defesa dos direitos humanos é uma das diretrizes obrigatórias (e mais importantes) que devem ser cumpridas pelos estados federados, daí a relevância da inserção desses direitos nas respectivas constituições estaduais.

Assim, verifica-se que a Constituição Federal, em seu art. 34, inciso VII, alínea “b” autoriza (e determina) que os Estados federados assegurem os direitos da pessoa humana como um dos princípios constitucionais de observância obrigatória (sob pena de intervenção federal). Esta diretriz abrange não somente a proibição de violações, mas também a imposição de uma obrigação positiva a todos os poderes e órgãos do Estado federado, o que abrange o processo legislativo e a produção de políticas públicas, de modo a gerar a implementação da proteção dos direitos humanos.

Dessa forma, infere-se ser possível (e até obrigatório) que os Estados membros legislem sobre direitos humanos, caso seja necessário, tanto no corpo da constituição estadual, como pela elaboração de leis ordinárias e complementares.

Pelo exposto, verifica-se que o modelo brasileiro de Constituições Estaduais foi inspirado no sistema norte-americano, ressaltando-se que naquele país, o espaço de autonomia do Estado federado é muito maior e, no caso do Brasil, é bastante limitado. O modelo de atribuição de competências remanescentes para os Estados-membros também é inspirado no paradigma norte-americano, mais especificamente, na X Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América.

No Brasil, a capacidade de auto-organização se consubstancia no poder-dever do estado federado elaborar sua constituição estadual. Contudo, a Constituição Federal de 1988 estabelece várias diretrizes que devem ser cumpridas pelo poder constituinte decorrente, sob pena de inconstitucionalidade. Tendo em vista que o poder constituinte dos estados decorre da Constituição Federal, essas diretrizes devem ser observadas.

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal tem mantido uma tendência jurisprudencial de limitar ainda mais o espaço de autonomia das Constituições Estaduais, utilizando o princípio da simetria com um argumento para limitar muitos dispositivos que estariam dentro da autonomia dos estados federados.

Esse excesso de limitação aos estados federados tolhe as potencialidades do federalismo, que seria a utilização dos entes subnacionais como “laboratório” para novos projetos de lei ou políticas públicas que, caso bem sucedidos, podem modernizar as instituições da federação.

É possível encontrar itens comuns a todas as Constituições Estaduais. Contudo, um dos itens mais relevantes é a proteção de direitos fundamentais, que foram inseridos em maior ou menor grau por todas as constituições estaduais. Ademais, se for considerada a lógica federativa existente desde 1926, os Estados devem cumprir os princípios constitucionais sensíveis determinados na Constituição de 1988 – e um desses princípios é, justamente, a promoção dos direitos humanos. Desse modo, é possível concluir que o Constituinte de 1988 determina que os Estados federados respeitem e até promovam os direitos humanos, sob pena de intervenção federal.

Assim, no próximo capítulo, será analisada a relevância das Constituições Estaduais para a proteção de direitos de minorias e como instrumento do *ius Constitutionale Commune* na América Latina.

4 ANÁLISE SOBRE AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS BRASILEIRAS E SUA UTILIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DO TRANSCONSTITUCIONALISMO E DO *IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE* NA AMÉRICA LATINA NA PROTEÇÃO DOS GRUPOS VULNERÁVEIS

4.1 Análise quantitativa e qualitativa das Constituições Estaduais brasileiras na proteção dos direitos humanos e grupos vulneráveis e minoritários

4.1.1 Conceito de grupos vulneráveis e minoritários

Inicialmente, serão apresentados os conceitos mais aceitos das expressões “grupos vulneráveis” e “minorias”. Conforme será apresentado, as Constituições Estaduais brasileiras fazem menção a vários desses grupos, mas sem defini-los, razão pela qual uma sistematização é relevante.

Segundo Iensue (2022, p. 114), as minorias podem se apresentar como espécies do gênero de grupos vulneráveis, mas as características de ambas as expressões são diversas. Grupos vulneráveis são conjuntos de pessoas, de caráter amplo e geral, que se encontram em condição inferior ou vulnerável na sociedade, não existindo obrigatoriamente vinculação entre elas por traços comuns. Usualmente, podem possuir um grande contingente; mas não se encontram em espaços de poder, não costumam saber que têm direitos e que são alvo de discriminação. Como exemplos de grupos vulneráveis, podem ser citados as crianças e adolescentes, idosos, portadores de deficiências, mulheres, presos, pobres, dentre outros (IENSUE, 2022; SÉGUIN, 2002).

Por sua vez, o termo “minorias” se encontra relacionado a um grupo de pessoas interconectadas por características culturais em comum, que normalmente se encontram em posição de desvantagem econômica ou social ou cultural. Podem se reunir em comunidades, com a finalidade de proteger sua identidade cultural. Como exemplos, podem ser citados indígenas, negros, ciganos, etc. (IENSUE, 2022, p. 114-115).

Fraser (2006, p. 233) sustenta que “pessoas sujeitas a injustiças culturais e econômicas necessitam de reconhecimento e redistribuição”. Condições de gênero e de “raça” usualmente sofrem da sociedade diferenciação econômico e política, bem

como diferenciação de valoração cultural. Para corrigir tais situações é necessária a implementação de uma “igualdade como reconhecimento”, valorizando-se a especificidade do respectivo grupo. Deve-se criar uma atmosfera de aceitação e valorização do grupo vulnerável ou minoritário.

Elida Séguin destaca que a Declaração da Assembleia Geral da ONU sobre Direitos das Minorias não define o que são minorias, mas cita estas como sendo “pessoas que pertencem a uma nacionalidade ou minorias étnicas, religiosas e linguísticas” (SÉGUIN, 2002, p. 10).

No Caso Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, o aludido país foi condenado pela Corte IDH em razão da prática de trabalho análogo ao escravo, que ocorria na Fazenda Brasil Verde, situada no Estado do Pará. Quando o Ministério Público do Trabalho denunciou algumas dessas irregularidades ao Poder Judiciário, o proprietário da fazenda firmou, tão somente, um compromisso de que não continuaria com as práticas ilegais, sem a devida punição. Na sentença do caso, o juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor entendeu ter ocorrido uma violação do art. 24 da CADH, pois os Estados devem se abster de praticar qualquer ação ou omissão que geram uma discriminação de direito ou de fato. Além disso, entendeu-se que qualquer pessoa sujeita a uma condição de vulnerabilidade deve receber uma proteção especial do Estado. Os Estados não podem apenas adotar uma conduta de abstenção de violar direitos humanos; devem, também, praticar medidas positivas que protejam o sujeito na situação vulnerável, sob pena de ocorrer “discriminação estrutural” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016, p. 86-88).

Vale ressaltar que é possível a sobreposição de características de grupos vulneráveis distintos entre si com os grupos minoritários, ocasionando situações ainda maior de vulnerabilidade, como por exemplo: mulher idosa; criança indígena; jovem, negro e pobre, etc. Além disso, ambos os grupos são, usualmente, vítimas de intolerância e discriminação (IENSUE, 2022, p. 117; SÉGUIN, 2002, p. 12).

No Caso I.V. vs. Bolívia, o referido Estado foi condenado pela Corte IDH em razão da senhora I.V. – uma refugiada de nacionalidade peruana – ter ingressado em trabalho de parto em um hospital da Bolívia e, como já era sua terceira filha, um médico realizou o procedimento de laqueadura de trompas, sem o seu consentimento (enquanto se encontrava anestesiada). Na ocasião, a Corte IDH identificou a situação de múltiplas vulnerabilidades como uma discriminação “de forma interseccional” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016).

Em relação aos objetivos, os grupos vulneráveis geralmente aspiram a aceitação social e o asseguramento de direitos. Por sua vez, as minorias costumam almejar o reconhecimento dos direitos, a garantia de poder exercê-los, e ainda a mobilização de movimentos sociais com a finalidade de se envolverem nas decisões políticas ou de que sejam realizadas políticas públicas para a preservação de suas características culturais (IENSUE, 2022, p. 116-117).

Saba (2016, p. 97) menciona o conceito de “categoria suspeita”, sustentando que não é razoável que o Estado confira um tratamento desigual a certas categorias (como sexo, raça ou nacionalidade), devendo-se presumir pela inconstitucionalidade de eventual lei ou ato discriminatório dessa espécie; salvo a demonstração de um interesse estatal urgente que supere essa presunção.

4.1.2 Análise quantitativa das constituições estaduais brasileiras, em relação aos dispositivos sobre direitos fundamentais e sobre grupos vulneráveis e minoritários

A seguir, com o objetivo de verificar se as Constituições Estaduais evoluíram na produção de normas relativas à proteção de direitos humanos dos grupos vulneráveis e minoritários, foi efetuada uma pesquisa quantitativa em todas as Constituições Estaduais brasileiras e na Lei Orgânica do Distrito Federal, com o escopo de verificar a quantidade de artigos, parágrafos, incisos e alíneas possuem em relação a direitos fundamentais e normas atinentes à proteção desses grupos. Explica-se a inclusão da Lei Orgânica do Distrito Federal em razão da similaridade com as Constituições Estaduais, tanto pela estruturação como pela presença de direitos fundamentais em seu texto.

Ademais, nas Constituições Estaduais onde existem artigos relativos a direitos fundamentais, foi apurado quais delas possuem dispositivos contendo cláusulas de abertura com os direitos fundamentais da Constituição Federal (art. 5º) e, ainda, dentre estes, quais também fazem remissão a tratados internacionais de direitos humanos.

Na Constituição do Estado do Acre, em seu Título VII, Capítulos V e VII, há dispositivos tratando da proteção de grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados aparatos constitucionais para a proteção da criança e do adolescente (5

artigos e 2 incisos), idosos (1 artigo), portadores de deficiência (9 artigos e 14 incisos) e indígenas (1 artigo e 8 parágrafos). Não há artigos tratando sobre a proteção a mulheres ou acerca de direitos fundamentais. A maior parte desse aparato foi acrescentado através das Emendas Constitucionais 05/91 (tratando dos direitos da criança, adolescente e idoso, possivelmente, como necessidade de atualização legislativa após o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente) e 23/01 (alusiva aos direitos indígenas) (ACRE, 2019).

Na Constituição do Estado do Alagoas, em seu Título V, Capítulos I, VI e VII, existe uma certa proteção a grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (2 artigos), idosos (1 artigo e 1 parágrafo), portadores de deficiência (1 artigo e 1 parágrafo), e indígenas (1 artigos e 3 parágrafos). Não há artigos tratando sobre a proteção das mulheres ou sobre direitos fundamentais. A totalidade dessa legislação é oriunda da redação originária (ALAGOAS, 2020).

Na Constituição do Estado do Amapá, em seu Título VIII, Capítulos VIII, X, XI e XII, também aparatos constitucionais tratando da proteção de grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (4 artigos, 3 incisos, 7 parágrafos e 4 alíneas), idosos (2 artigos, 1 inciso, 2 parágrafos), portadores de deficiência (2 artigos, 6 incisos e 1 parágrafo), mulheres (1 artigo, 6 incisos), indígenas (3 artigos e 8 parágrafos) e afrodescendentes (1 artigo, 7 incisos e 1 parágrafo). A referida carta também possui um rol de direitos fundamentais (2 artigos, 16 incisos e 6 alíneas). A maior parte desse aparato constitucional é oriundo da redação original, mas houve o acréscimo de alguns itens através da emenda constitucional 35/06 (AMAPÁ, 2020).

Na Constituição do Estado do Amazonas, em seu Título V, capítulos VI, XII e XIII, existem dispositivos constitucionais tratando da proteção a grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados aparatos legais para a proteção da criança e do adolescente (2 artigos, 7 parágrafos e 12 incisos), idosos (2 artigos, 2 parágrafos e 2 incisos), portadores de deficiência (3 artigos e 6 incisos), mulheres (1 artigo, parágrafos e 5 incisos), jovens (1 artigo, 3 parágrafos e 1 inciso), indígenas (1 artigo e 1 parágrafo) e populações ribeirinhas (1 artigo, 3 parágrafos e 5 incisos). Há vários trechos abordando direitos fundamentais (6 artigos, 15 parágrafos e 9 incisos). A maioria dos artigos é oriunda da redação original, porém alguns dispositivos foram acrescentados pelas emendas constitucionais 76/13, 78/13 102/18, 112/19, sendo relevante o

acréscimo dos direitos dos jovens (AMAZONAS, 2020).

Na Constituição do Estado da Bahia, em seu Título VI, capítulos XVIII a XXIV, existem aparatos tratando da proteção de grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (1 artigos, 9 parágrafos e 3 incisos), idosos (1 artigo, 4 parágrafos e incisos), portadores de deficiência (1 artigo e 5 incisos), mulheres (3 artigos, 2 parágrafos e 8 incisos), indígenas (1 artigo e 8 parágrafos) e negros (5 artigos e 2 incisos). Há trechos constitucionais tratando sobre direitos fundamentais (1 artigo, 18 incisos e 5 alíneas). A maioria dos artigos é oriunda da redação original, porém alguns dispositivos foram acrescentados pelas emendas constitucionais 07/99 e 11/05 (BAHIA, 2020).

Na Constituição do Estado do Ceará, em seu Título VIII, Capítulo IX, existem alguns dispositivos tratando da defesa de grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados aparatos legais para a proteção da criança e do adolescente (6 artigos, 2 parágrafos e 6 incisos), idosos (3 artigos, 5 parágrafos e 13 incisos), portadores de deficiência (2 artigos, 10 incisos e 1 parágrafo), mulheres (3 artigos, 3 parágrafos e 6 incisos) e indígenas (1 artigos e 2 parágrafos). Não há trechos acerca de direitos fundamentais. Quase todos os dispositivos dessa legislação são oriundos da redação inicial, exceto o inciso VI, do art. 285, acrescentado pela emenda constitucional 65/09 (CEARÁ, 2020).

Na Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu Título VI, capítulos III, VII, VIII, IX e X, existem alguns dispositivos tratando da proteção a grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados alguns trechos constitucionais para a proteção da criança e do adolescente (4 artigos, 3 parágrafos e 8 incisos e 2 alíneas), idosos (3 artigos, 6 incisos e 1 alínea), portadores de deficiência (3 artigos, 2 parágrafos e 2 alíneas), mulheres (2 artigos e 1 alínea) e afrodescendentes (1 artigo e parágrafos). Não há artigos tratando sobre indígenas e direitos fundamentais. A maioria dos trechos é proveniente da redação original, mas alguns dispositivos foram alterados pelas emendas à lei orgânica 16/97, 42/05, 77/14, 76/14, 81/14, 107/17 (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Na Constituição do Estado do Espírito Santo, em seu Título VII, capítulos II, IV e V, existem alguns trechos abordando a proteção a grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (5 artigos, 4 parágrafos e 11 incisos), idosos (3 artigos e 3 parágrafos e 3 incisos), portadores de deficiência (2 artigos, 4 parágrafos e 4 incisos), mulheres (1 artigo e

parágrafo), indígenas (1 artigo e 2 parágrafos) e jovens (1 artigos, parágrafos e incisos). Há vários itens tratando sobre direitos fundamentais (12 artigos, 2 parágrafos, 22 incisos e 3 alíneas). A maioria dos artigos é oriunda da redação original, mas houve várias emendas constitucionais acrescentando dispositivos (EC 60/09, 67/11 70/11, 76/12, 84/12), como, por exemplo, a que acrescentou os direitos dos jovens (ESPÍRITO SANTO, 2019).

Na Constituição do Estado de Goiás, em seu Título VI, capítulo VI, existem alguns dispositivos tratando da proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados trechos constitucionais para a proteção da criança e do adolescente (1 artigo, 2 parágrafos e 9 incisos), idosos (1 artigo e 4 incisos), portadores de deficiência (1 artigos, 4 incisos e 4 parágrafos), mulheres (1 inciso). Não há artigos acerca de indígenas e direitos fundamentais. Quase todos os itens dessa legislação são provenientes da redação original, mas a EC 46/10 inseriu os artigos referentes a direitos dos portadores de deficiências (GOIÁS, 2020).

Na Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu Título V, capítulos I e II, existem trechos abordando a proteção a grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (4 artigos, 4 incisos e 2 alíneas), idosos (1 artigo e 1 inciso), portadores de deficiência (1 artigo e 7 incisos), mulheres (2 incisos), indígenas (2 artigos e 4 parágrafo) e jovens (1 artigo). Há vários artigos tratando sobre direitos fundamentais (13 artigos, 12 parágrafos, 28 incisos e 4 alíneas). Todos esses itens são oriundos da redação original (MATO GROSSO, 2021).

Na Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, em seu Título VIII, capítulos II, IV, XII e XIV, existem alguns trechos tratando da proteção de grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (2 artigos, 3 incisos e 6 parágrafos), idosos (1 artigos, 2 incisos e 2 parágrafos), portadores de deficiência (1 artigo e 7 incisos), mulheres (2 artigo, 1 parágrafo, 5 incisos), indígenas (4 artigos e 3 parágrafos) e jovens (1 artigo, 2 parágrafos). Não há menção a direitos fundamentais. A maioria desses itens foi alterado pelas emendas constitucionais 49/11 e 54/12, sendo que os direitos da mulher foram acrescentados pela EC 23/03 e os dos jovens pela EC 58/14 (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

Na Constituição do Estado do Maranhão, em seu Título VIII, capítulo X, existem alguns itens abordando a proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foram

reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (5 artigos, 4 parágrafos e 6 incisos), idosos (2 artigos), pessoas carentes (1 parágrafo) e jovens (3 artigos e 4 incisos). Não há artigos acerca da proteção de mulheres, portadores de deficiência e indígenas. O art. 4º assegura os mesmos direitos fundamentais já garantidos na Constituição Federal. Alguns dos itens dessa legislação foram alterados pelas emendas constitucionais 57/09, 76/17, além da EC 59/10, que incluiu os direitos dos jovens (MARANHÃO, 2021).

Na Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu Título IV, seção VIII, existem alguns itens abordando a proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (3 artigos, 4 parágrafos e 4 incisos), idosos (1 artigo e 4 parágrafos) e portadores de deficiência (2 artigos, 3 parágrafos e 10 incisos). Não há artigos tratando da proteção de mulheres e indígenas. Há alguns itens tratando sobre direitos fundamentais (1 artigos, 8 parágrafos e 5 incisos). Todos os trechos são decorrentes da redação original (MINAS GERAIS, 2021).

Na Constituição do Estado do Pará, em seu Título IX, capítulos VII, VIII e IX, existem alguns itens tratando da proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (3 artigos, 7 parágrafos e 5 incisos, 4 alíneas), idosos (2 artigos 8 parágrafos, 3 alíneas), mulheres (1 artigo e 5 incisos), indígenas (1 artigo e 5 parágrafos) e jovens (2 artigos, 6 parágrafos e 3 alíneas). Não há artigos tratando da proteção de portadores de deficiência. Há alguns trechos abordando os direitos fundamentais (2 artigos, 6 parágrafos). A maioria dos itens é oriunda da redação original, porém alguns deles foram acrescentados pelas emendas constitucionais 15/99, 24/04 e 54/13, sendo relevante o acréscimo dos direitos dos jovens (PARÁ, 2020).

Na Constituição do Estado da Paraíba, em seu Título VIII, capítulos VII e VIII, existem dispositivos abordando a proteção de grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados itens para a proteção da criança e do adolescente (2 artigos, 3 parágrafos e 14 incisos), idosos (1 artigos 3 parágrafos), portadores de deficiência (1 artigo, 9 incisos), mulheres (artigo e 1 parágrafos), jovens (1 artigos, 1 parágrafos e 6 incisos), indígenas (5 artigos e 6 parágrafos), ciganos (2 artigo e 4 parágrafos) e quilombolas (2 artigo e 4 parágrafos). Há considerável quantidade de artigos tratando sobre direitos fundamentais (2 artigos, 10 parágrafos e 10 alíneas). A maioria dos trechos é oriunda da redação original, porém alguns deles foram acrescentados pelas

emendas constitucionais 27/10 (que incluiu os direitos dos jovens), e EC 16/06 (que adicionou os dispositivos relativos aos direitos dos indígenas, ciganos e quilombolas) (PARAÍBA, 2022).

Na Constituição do Estado do Paraná, seu Título VI, capítulos VIII e IX, existem alguns itens tratando da proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (6 artigos, 1 parágrafo, 4 incisos e 3 alíneas), idosos (4 artigos e 1 parágrafo), portadores de deficiência (2 artigos, 2 incisos e 2 alíneas), mulheres (1 artigos, 2 parágrafos e 1 inciso) e indígenas (1 artigo e 1 parágrafo). Não há a menção de direitos fundamentais. Quase todos os trechos dessa legislação são provenientes da redação original, mas a EC 35/14 efetuou pequenos acréscimos em relação aos direitos dos jovens (1 artigo, 1 parágrafo e 4 incisos) (PARANÁ, 2020).

Na Constituição do Estado de Pernambuco, em seu Título VI, capítulo V, existem alguns itens abordando a proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (7 artigos, 1 parágrafo e 6 incisos), idosos (3 artigos e 2 parágrafos), portadores de deficiência (1 artigo e 2 incisos), pessoas em situação de rua (2 artigos e 1 inciso) e jovens (1 artigo e 6 incisos). Não há artigos tratando dos direitos de indígenas, mulheres e direitos fundamentais. Quase todos os trechos dessa legislação são provenientes da redação original, mas as emendas constitucionais 32/08 e 51/20 alteraram alguns desses dispositivos (PERNAMBUCO, 2020).

Na Constituição do Estado do Piauí, em seu Título VIII, capítulo VIII, existem alguns itens tratando da proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (3 artigos, 9 parágrafos e 14 incisos), idosos (2 artigos), portadores de deficiência (1 inciso), mulheres (1 artigo e 5 parágrafos) e jovens (2 artigos, 3 parágrafos e 6 incisos). Não há itens acerca de indígenas. Há consideráveis artigos tratando sobre direitos fundamentais (4 artigos, 10 parágrafos e 11 incisos). A maioria desses trechos é oriunda da redação original, porém alguns dispositivos foram acrescentados pelas emendas constitucionais 30/12, EC 41/13 e 51/18, sendo relevante o acréscimo dos direitos dos jovens (PIAUI, 2020).

Na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu Título II, capítulo III e Título VIII, capítulos IV e VII, existe uma forte proteção a grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do

adolescente (17 artigos e 3 parágrafos), idosos (2 artigo e 1 parágrafo), portadores de deficiência (6 artigo e 14 incisos), e indígenas (1 artigo). Não há artigos a respeito da proteção das mulheres. Há muitos itens tratando sobre direitos fundamentais (35 artigos, 37 parágrafos e 9 incisos). A maioria dos trechos é oriunda da redação original, porém alguns deles foram acrescentados pelas emendas constitucionais 08/98, 37/06, 51/11 e 53/12 (RIO DE JANEIRO, 2020).

Na Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, em seu Título VII, capítulo VII, existem alguns itens tratando da proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (1 artigo, 3 parágrafos e 18 incisos), portadores de deficiência (1 parágrafo e 2 incisos), idosos (1 artigo e três parágrafos) e jovens (1 artigo, 1 parágrafo e 4 incisos). Não há itens acerca da proteção de mulheres e indígenas. Há consideráveis artigos tratando sobre direitos fundamentais (8 artigos, 2 parágrafos e 3 incisos). A maioria dos trechos é oriunda da redação original, porém alguns deles foram acrescentados pela emenda constitucional 13/14 para acrescentar dispositivos relativos aos direitos dos jovens (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

Na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu Título VI, capítulo V, existem alguns itens abordando a proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (2 artigos, 3 parágrafos e 12 incisos), idosos (3 artigos, 1 parágrafo e 5 incisos), portadores de deficiência (3 artigos e 3 incisos), indígenas (2 artigos, 5 parágrafos) e jovens (1 artigos, 5 incisos e 2 parágrafos). Não há artigos mencionando direitos fundamentais e direitos das mulheres. A maioria dessa legislação é proveniente da redação original, mas a Emenda Constitucional 61/11 acrescentou os itens relativos aos direitos dos jovens (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Na Constituição do Estado de Rondônia, em seu Título V, capítulos I e II, e Título VI, seção VI, existem alguns itens abordando a proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (2 parágrafos), idosos (1 artigo, 1 parágrafo), portadores de deficiência (1 artigos e 3 parágrafos) e indígenas (1 artigo e 4 parágrafos). Há alguns artigos tratando sobre direitos fundamentais (1 artigo, 3 parágrafos). Não há itens tratando sobre a proteção das mulheres. Todos os trechos são provenientes da redação original (RONDÔNIA, 2020).

Na Constituição do Estado de Roraima, em seu Título VII, Capítulos VI e VII, existem alguns itens tratando da proteção dos grupos vulneráveis e minoritários. Foi reservado apenas um artigo para a proteção da criança e do adolescente, um artigo para idosos, um para portadores de deficiências, um artigo para mulheres e um artigo e quatro parágrafos para a proteção dos indígenas. Não há trechos acerca da proteção de mulheres. Existe uma breve menção a direitos fundamentais (2 artigos). Todos os dispositivos dessa legislação são provenientes da redação original (RORAIMA, 2021).

Na Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu Título IX, capítulos VII e VIII, existem itens tratando da proteção a grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (2 artigos, 11 parágrafos e 15 incisos), idosos (1 artigo, 2 parágrafos e 6 incisos), portadores de deficiência (2 artigos, 3 parágrafos e 11 incisos), mulheres (1 inciso), indígenas (1 artigo e 1 parágrafo) e jovens (1 artigos, 2 parágrafos e 15 incisos). Há alguns artigos tratando sobre direitos fundamentais (1 artigo, 2 parágrafos, 5 incisos e 6 alíneas). A maior parte desses trechos teve sua redação alterada pela EC 69/04, tendo a EC 23/02 realizado uma alteração no art. 4º, para incluir sanções administrativas a entidades, em razão de discriminação relacionada à orientação sexual (SANTA CATARINA, 2021).

Na Constituição do Estado de São Paulo, em seu Título VII, capítulo VII, existem alguns itens abordando a proteção de grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (1 artigo e 6 incisos), idosos (2 artigos e 3 incisos), portadores de deficiência (5 artigos, 2 parágrafos e 6 incisos), indígenas (2 artigos, 3 parágrafos) e jovens (1 artigo). Não há artigos mencionando direitos fundamentais e direitos das mulheres. A maioria dessa legislação é proveniente da redação original, mas a emenda constitucional 38/13 acrescentou trechos relativos aos direitos dos jovens (SÃO PAULO, 2022).

Na Constituição do Estado de Sergipe, em seu Título VII, capítulos I e V, existem alguns itens abordando a proteção de grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (2 artigos, 4 parágrafos e 3 incisos), idosos (2 artigos e 3 parágrafos), portadores de deficiência (2 artigos e 1 inciso), mulheres (1 parágrafo), indígenas (1 artigo e 2 parágrafos) e jovens (2 artigos, 3 parágrafos e 2 incisos). Há um trecho abordando os direitos fundamentais (1 artigo, 5 parágrafos, 22 incisos e 3 alíneas). A maioria dos

artigos são oriundos da redação original, mas alguns dispositivos foram alterados pela EC 47/17, à qual acrescentou os direitos dos jovens (SERGIPE, 2019).

Na Constituição do Estado de Tocantins, em seu Título XIII, existem itens tratando da proteção de grupos vulneráveis e minoritários. Foram reservados dispositivos legais para a proteção da criança e do adolescente (2 artigos e 2 incisos), idosos (2 artigos e 1 inciso), portadores de deficiência (2 artigos), e mulheres (1 artigos, 1 inciso e 2 alíneas). Não há artigos mencionando direitos fundamentais. Todos os trechos dessa legislação são provenientes da redação original (TOCANTINS, 2020).

Dessa forma, verifica-se que todas as Constituições Estaduais e a Lei Orgânica Distrital possuem normas alusivas à proteção da criança e do adolescente, de modo que as entidades subnacionais exercem a competência dos artigos 24, inciso XV, e artigo 227 da Constituição. O mesmo pode ser dito em relação aos direitos dos idosos, todas as referidas cartas fizeram menção a tais direitos, em cumprimento ao art. 230, da Lei Maior (BRASIL, 2022).

Com relação aos direitos dos portadores de deficiência, vinte e cinco das Constituições possuem normas protetivas do referido grupo, nos termos dos artigos 23, inciso II, e artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal. Apenas as Constituições dos Estados do Maranhão e Pará não possuem dispositivos em relação aos portadores de necessidades especiais (BRASIL, 2022; MARANHÃO, 2021; PARÁ, 2020).

A seguir, verificou-se que dez Constituições Estaduais não possuem quaisquer normas específicas em relação aos direitos das mulheres (Acre, Alagoas, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo. Dentre os estados que as possuem, observa-se que alguns apontam uma quantidade reduzida de dispositivos, como ocorre nas Constituições dos Estados de Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Santa Catarina e Sergipe, às quais possuem apenas parágrafos ou incisos inseridos em artigos relacionados a outros grupos vulneráveis. Insta salientar que o Brasil é signatário da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, vigente desde 03/09/1981 internalizada pelo Decreto n. 86.460/84 e, posteriormente, pelo Decreto n. 4.377/02 (no Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos); e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher - a Convenção de Belém do Pará, de 09/07/94 (no SIDH) (ORGANIZAÇÃO

DAS NAÇÕES UNIDAS, 1979; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1994).

Da mesma forma, a Lei Orgânica do Distrito Federal e sete Constituições Estaduais não possuem artigos referentes a direitos indígenas (Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins). Contudo, a maioria das Constituições possui normas protetivas ao referido grupo minoritário, nos termos do art. 215 da CF e da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Vale ressaltar que o Estado do Maranhão se encontra em área da Amazônia Legal, possuindo vastas terras indígenas em sua parte oeste (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2012).

Entretanto, apenas duas Constituições Estaduais (Amapá e Bahia) e a Lei Orgânica do Distrito Federal possuem normas sobre afrodescendentes, de modo que os demais Estados não observaram o art. 215 da CF. Destaca-se que, segundo dados de 2008, 17,9 % da população brasileira se identifica como “morena”, 13,6% como “parda” e 7,8% como “negra”. Cumpre ressaltar que o Estado brasileiro o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, de 1966, ratificada pelo Decreto n. 65.810/69 (no Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos); e da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, de 05/06/13 (no SIDH) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013, p. 37; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2013).

Em seguida, verificou-se que apenas a Constituição do Estado do Amazonas possui normas sobre populações ribeirinhas e extrativistas e a Constituição Paraibana possui normas atinentes a ciganos e quilombolas, cumprindo o art. 215 da Constituição de 1988 e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, ratificada pelo Decreto n. 5.051/04 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1989; BRASIL, 2022).

Por fim, ficou constatado que nenhuma das cartas estaduais analisadas possui normas específicas acerca dos grupos LGBTQIA+. Apenas as Constituições dos Estados do Santa Catarina, Sergipe e Mato Grosso (nos artigos 4º, inciso IV; 3º, inciso II e 10, inciso III, respectivamente) possuem dispositivos que proíbem várias formas de discriminação, dentre elas, mencionando-se, especificamente, a proibição a discriminação por motivo de “orientação sexual” (SANTA CATARINA, 2020;

SERGIPE, 2020; MATO GROSSO, 2020).

Vale ressaltar que o grupo vulnerável que mais teve novas regulamentações nas constituições estaduais, depois das redações originais (por meio de emendas constitucionais) foi o grupo dos jovens. Ainda, em momento anterior à promulgação do Estatuto da Juventude (Lei Federal 12.852/13), foram realizadas emendas nas Constituições dos Estados do Amazonas (art. 251), do Espírito Santo (art. 198), do Maranhão (art. 252-A), do Mato Grosso (art. 235), do Mato Grosso do Sul (art. 206), do Pará (art. 296), da Paraíba (art. 247), do Paraná (art. 225-A), de Pernambuco (art. 234-A), do Piauí (art. 250), do Rio Grande do Norte (art. 157), do Rio Grande do Sul (art. 260), de Santa Catarina (art. 187), de São Paulo (art. 277) e do Sergipe (art. 253), acrescentando dispositivos programáticos alusivos aos direitos dos jovens.

Ademais, ficou constatado que a maioria desses direitos referentes a grupos vulneráveis e minoritários foi disposta em capítulos próprios ou em um capítulo referente a tais grupos (mas sem qualquer menção a expressões como “grupos vulneráveis” ou “grupos minoritários”). Contudo, algumas Constituições inseriram dispositivos de proteção a esses grupos em capítulos relacionados à “assistência social”, juntamente com dispositivos em capítulos específicos alusivos à proteção de grupos vulneráveis. São os casos das Constituições dos Estados do Amazonas (art. 194 e ss.), do Espírito Santo (art. 167 e ss.), de Minas Gerais (art. 193 e ss.), do Mato Grosso (art. 228 e ss.), do Mato Grosso do Sul (art. 186 e ss.), de Rondônia (art. 246 e ss.), de Roraima (art. 143 e ss.), do Pará (art. 271 e ss.), de Santa Catarina (art. 147 e ss.), Rio Grande do Norte (art. 133 e ss.), Rio de Janeiro (art. 305) e a Lei Orgânica Distrital (art. 217 e ss.).

Verifica-se, também, que a maior parte dos textos das Constituições Subnacionais que trata de direitos fundamentais e direitos dos grupos vulneráveis e minoritários é oriunda da redação original, tendo sido realizadas poucas emendas constitucionais acerca desses assuntos. Todavia, existe a exceção em relação aos direitos dos jovens, os quais foram inseridos nas constituições supracitadas por meio de emendas constitucionais posteriores.

Dessa forma, é possível compreender que existe uma plena viabilidade jurídica, nas Constituições Estaduais, de inserção de um rol de direitos fundamentais, bem como de acrescer direitos protetivos de grupos vulneráveis e minoritários. Embora não tenha sido constante esse acréscimo, muitas Cartas Estaduais receberam emendas constitucionais para inclusão de direitos dessa espécie. Além disso, o “movimento” de

inclusão dos direitos dos jovens nas Constituições Estaduais é bastante evidente, no sentido de ser possível uma disseminação de uma proteção ampliada de direitos nas Constituições Subnacionais brasileiras.

Em seguida, será realizada uma análise qualitativa dos dispositivos das constituições subnacionais, aferindo-se a produção textual dos direitos fundamentais estaduais, e ainda de direitos estaduais específicos, de proteção a grupos vulneráveis e minoritários.

4.1.3 Análise qualitativa das Constituições Estaduais brasileiras, em relação aos dispositivos sobre direitos fundamentais e sobre grupos vulneráveis e minoritários

Nesta parte da pesquisa, foram analisados dispositivos específicos das Constituições Estaduais, nos trechos supracitados, procurando-se verificar direitos incluídos nessas cartas que sejam inovadores em relação à proteção de grupos vulneráveis e minoritários, inclusive em relação a direitos fundamentais.

A título de critério de seleção de direitos, foram verificadas diretamente as competências que a Constituição Federal autoriza expressamente serem de competência dos Estados federados, em seu Título III. Assim, através de uma detida análise da Constituição Federal, é possível verificar que o constituinte originário confere ao Legislativo estadual a possibilidade de legislar diretamente acerca de uma série de assuntos, envolvendo a temática de proteção dos direitos humanos e de grupos vulneráveis, através das competências comuns e concorrentes, a saber: assistência social (art. 23, inciso II), programas de construção de moradias (art. 23, inciso IX), combate às causas da pobreza e promoção da integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, inciso X), Direito Penitenciário (art. 24, inciso I), proteção e integração dos portadores de deficiências (art. 24, inciso XIV) e proteção à infância e juventude (art. 24, inciso XV). Ademais, em relação aos indígenas e demais grupos minoritários, foi utilizada a autorização do art. 215 da Constituição (BRASIL, 1988).

No campo da proteção específica a grupos vulneráveis, é comum, nas constituições estaduais, a previsão de fornecimento de abrigos temporários para pessoas vítimas de violência doméstica (variando a redação entre mulheres, crianças e adolescentes), bem como para idosos, e pessoas em situação de rua, de acordo

com cada texto constitucional. É o caso, por exemplo, das Constituições dos Estados do Amapá (art. 304, § 1º, inciso IV), do Amazonas (art. 244, § 2º), da Bahia (art. 279, inciso IV), de Goiás (art. 170, inciso I), de Mato Grosso (art. 233, inciso II), do Paraná (art. 215, inciso III), do Piauí (art. 248, § 7º), do Rio de Janeiro (art. 34), do Rio Grande do Sul (art. 261, inciso V), de Santa Catarina (art. 186, inciso III), do Sergipe (art. 3º, inciso XVI), do Tocantins (art. 121, inciso III), de São Paulo (art. 277, inciso VI), e da Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 218).

Merece destaque a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que prevê albergues para pessoas em situação de rua e pessoas pertencentes a grupos vulneráveis, portadores de deficiência ou não, que estejam em situação geral de abandono, sem a necessidade de ter ocorrido violência doméstica (art. 261, inciso V) (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Quanto à proteção da criança e do adolescente, a Constituição do Estado do Paraná confere, ao adolescente carente, matriculado em escola da rede pública ou internado, o direito a um estágio remunerado, em órgãos públicos estaduais, como um incentivo à iniciação ao trabalho (art. 225) (PARANÁ, 2020).

Ademais, a Lei Orgânica do Distrito Federal determina, no art. 267, § 1º, inciso V, “o atendimento à criança em horário integral nas instituições educacionais”. (DISTRITO FEDERAL, 2020). A Constituição do Estado do Amazonas possui dispositivo semelhante, determinando o atendimento, em escolas profissionalizantes, à criança e ao adolescente carentes e de conduta antissocial, em regime de oito horas diárias (AMAZONAS, 2020).

Por sua vez, a Constituição do Estado do Pará confere, ao adolescente carente, matriculado em escola da rede pública ou internado, o direito a um estágio remunerado, em órgãos públicos estaduais, como um incentivo à iniciação ao trabalho (art. 225). (PARANÁ, 2020).

Já a Constituição do Estado do Espírito Santo prescreve, em seu art. 202, que o poder público fica obrigado a “garantir o amparo e a proteção” da criança e do adolescente que estejam inseridos no mercado informal de trabalho (inciso II), garantindo, ainda, assistência ao adolescente que ingresse na maioridade, quando estava sob a tutela estatal (inciso III) (ESPÍRITO SANTO, 2019).

Ademais, na temática de assistência aos idosos, a Constituição do Estado do Amapá foi além, assegurando o recebimento do benefício de um salário mínimo mensal “à pessoa portadora de invalidez para o trabalho e do idoso” que não possua

meios de subsistência própria ou com o auxílio da família (art. 274, inciso IV). É possível interpretar que o referido dispositivo é complementar e subsidiário ao benefício de prestação continuada federal, que exige uma idade mínima de 65 anos, enquanto o presente artigo menciona apenas “idoso”, sendo possível, então, o recebimento a partir dos 60 anos de idade (AMAPÁ, 2020; BRASIL, 1991).

Por sua vez, as Constituições dos Estados do Alagoas (no art. 281, § 1º), da Bahia (no art. 284, § 1º), de Minas Gerais (no art. 225, § 1º), do Mato Grosso do Sul (no art. 209, § 1º), da Paraíba (no art. 249, § 1º), de Pernambuco (no art. 233, § 1º), de Santa Catarina (no art. 189, § 1º) determinam que todos os programas de amparo aos idosos deverão ser realizados, preferencialmente, em seus lares (ALAGOAS, 2019; BAHIA, 2020; MINAS GERAIS, 2021; MATO GROSSO DO SUL, 2020; PARAÍBA, 2019; PERNAMBUCO, 2020).

As Constituições dos Estados do Mato Grosso do Sul (no art. 209, § 2º) e de Minas Gerais (no art. 225, § 2º), determinam a construção de centros de amparo e lazer para idosos, com a participação de instituições voltadas para a referida função (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

A Constituição do Estado do Alagoas assegura aos idosos e portadores de deficiência economicamente vulneráveis o fornecimento de medicamentos, órteses e próteses (art. 285, inciso I). (ALAGOAS, 2019).

No que se refere à previsão de programas de construção de moradias (art. 23, inciso IX), é forçoso reconhecer que o referido assunto é muito pouco explorado nas constituições estaduais. Entretanto, na Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu art. 10, inciso XVI, consta a previsão da promoção de política habitacional para a população de baixa renda, assegurando-se o pagamento de prestações em pagamentos compatíveis com o rendimento familiar (MATO GROSSO, 2020).

No que se refere à integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, inciso X), também são incipientes os dispositivos nas Constituições Subnacionais acerca da referida temática. Contudo, merece destaque a Constituição Maranhense, que inclui o acolhimento ao “carente”, juntamente com o de crianças, adolescentes e idosos necessitados (art. 253), com a previsão de programas socioeducativos (inciso I), e o atendimento preferencialmente nos seus lares, assegurados os direitos à vida, moradia e dignidade. Outro relevante dispositivo se encontra na Constituição do Estado de São Paulo, garantindo-se a assistência social e material às famílias economicamente vulneráveis dos egressos de hospitais psiquiátricos do Estado até a

efetiva integração social (MARANHÃO, 2020; SÃO PAULO, 2020).

Com relação à proteção e integração dos portadores de deficiências, embora este tenha sido um assunto bem difundido nas constituições subnacionais, merece destaque a Constituição Acreana, que prevê a gratuidade do ingresso nos transportes coletivos estaduais e municipais para os portadores de deficiência e ainda para o acompanhante, em situações de dificuldade de locomoção (art. 216). Além disso, a Constituição do Estado de São Paulo determina que seja implantado o sistema “Braille” em polos regionais da rede de ensino, com a finalidade de atender os cegos do referido estado (ACRE, 2020; SÃO PAULO, 2021).

Além disso, as Constituições do Estado do Acre (no art. 213), da Bahia (no art. 285) e da Paraíba (no art. 252) asseguram a plena inserção dos portadores de deficiência, devendo obedecer a adaptação e realização de critérios específicos para concursos públicos (inciso I); o direito à educação gratuita, de primeiro, segundo e terceiro graus, inclusive profissionalizante, sem limite de idade (inciso II); e o direito à habilitação e reabilitação com todos os equipamentos necessários (inciso III). Por sua vez, a Constituição do Estado do Mato Grosso também assegura os dois últimos direitos (no art. 230, incisos I e II) (ACRE, 2019; BAHIA, 2020; MATO GROSSO, 2020; PARAÍBA, 2019).

As Constituições dos Estados do Amapá (no art. 5º, inciso XIII) e da Bahia (no art. 3º, inciso XVI), também proíbem a internação compulsória, por motivo de doença mental, exceto em hipóteses de haver parecer médico favorável, e pelo prazo máximo de 48 horas; devendo tal prazo ser prorrogado apenas por autorização judicial (AMAPÁ, 2020; BAHIA, 2020).

A Constituição do Estado do Espírito Santo determina, em seu art. 200, § 1º, que os serviços de tratamento e reabilitação de portadores de deficiência devem ser integrados à rede estadual do Sistema Único de Saúde, ficando obrigadas a incluir medicamentos, próteses e órteses “como ação rotineira”, com o devido encaminhamento a outros centros especializados, caso necessário (ESPÍRITO SANTO, 2019).

Já a Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu art. 224, § 1º, inciso VII, determina que o poder público assegure a colocação, nas emissoras oficiais de televisão no Estado, a tradução por intérprete para os surdos, nas comunicações oficiais e noticiários (MINAS GERAIS, 2020).

No que diz respeito à proteção da infância e juventude (art. 24, inciso XV), a despeito de também haver farta produção desses artigos nas constituições estaduais, possuem maior relevância as normas subnacionais que complementam a proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente. É o caso, por exemplo, do art. 243 da Constituição Amazonense, que prevê que o atendimento a crianças e adolescentes carentes será realizado, preferencialmente, em suas residências (inciso I); ou que as crianças e adolescentes vulneráveis e de conduta social devem estudar em escolas profissionalizantes, em regime de oito horas diárias (inciso IV). Também é importante o art. 188, § 7º da Constituição Catarinense, que determina a escolarização e profissionalização para crianças e adolescentes, inclusive em instituições fechadas (AMAZONAS, 2020; SANTA CATARINA, 2020).

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul prevê, em seu art. 260, incisos II e III, que sejam formulados “programas de prevenção, de integração social, de preparo para o trabalho” e “de atendimento especializado para crianças, adolescentes e jovens portadores de deficiência”, devendo existir um quadro técnico responsável em todos os setores de atuação do referido programa (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Com relação especificamente aos direitos dos jovens, a Constituição do Estado do Maranhão (no art. 252-A), de Pernambuco (no art. 234-A), do Pará (no art. 296, § 8º), do Paraná (no art. 225-A), do Rio Grande do Sul (no art. 260, inciso VIII) determinam a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais dos jovens, com a finalidade de assegurar a formação profissional, o acesso ao primeiro emprego, o lazer, a segurança social, dentre outros direitos (MARANHÃO, 2020; PARÁ, 2020; PARANÁ, 2020; PERNAMBUCO, 2020; RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Por sua vez, a Constituição Catarinense menciona outros princípios, como a valorização da participação política e social; o “respeito à identidade e à diversidade individual e coletiva da juventude”; a preocupação com o diálogo com outras gerações e o incentivo da “vida segura, da cultura da paz, da solidariedade e da não discriminação (SANTA CATARINA, 2020).

As Constituições dos Estados do Piauí (no art. 248, § 2º, inciso III) e do Rio Grande do Norte (no art. 157, § 2º, incisos III e VII) determinam a garantia do acesso aos trabalhadores adolescentes e jovens à escola. Por sua vez, as mesmas cartas e mais as Constituições dos Estados do Amazonas (no art. 243, § 2º), do Pará (no art. 296, § 8º) estabelecem a realização de programas especializados a dependentes de

drogas que sejam crianças, adolescentes e jovens (AMAZONAS, 2020; PIAUÍ, 2020; RIO GRANDE DO NORTE, 2019; PARÁ, 2020) Por fim, a Constituição da Bahia possui, em seu art. 283, § 2º, dispositivo semelhante em relação ao último programa, mas sem mencionar os jovens (BAHIA, 2020).

Ademais, as Constituições dos Estados do Maranhão (art. 252-A, parágrafo 1º), do Mato Grosso do Sul (art. 207, § 2º), do Piauí (art. 248, § 8º), e de Santa Catarina (art. 187, § 4º) determinam a realização de um “plano estadual para a juventude”, com duração decenal, objetivando a realização de políticas públicas para o referido grupo. (MATO GROSSO DO SUL, 2020; MARANHÃO, 2020; PIAUÍ, 2020; SANTA CATARINA, 2020).

Com relação aos direitos dos povos indígenas, é sabido que compete privativamente à União legislar sobre populações indígenas (art. 22, inciso XIV da CF). Todavia, o art. 215 e seu parágrafo único determinam ser dever do “Estado” o incentivo, proteção, valorização e difusão das manifestações indígenas, sendo necessário interpretar que o referido termo engloba todos os entes da federação (BRASIL, 2022).

Alguns dispositivos das Constituições Subnacionais trazem uma proteção complementar àquela assegurada pela legislação federal. Por exemplo, o artigo 283 da Constituição do Estado de São Paulo determina que a legislação efetue a proteção das áreas contíguas às reservas indígenas e áreas tradicionalmente ocupadas por esses grupos (SÃO PAULO, 2020).

Além disso, as Constituições dos Estados do Acre (art. 220-A, § 5º), do Amapá (art. 331, § 7º), do Ceará (art. 287, § 1º), do Pará (art. 300, § 5º) e de São Paulo (art. 282, § 1º) possuem normas determinando a atuação de Promotores de Justiça (estaduais) para a atuação na defesa de seus direitos individuais, bem como os de suas comunidades e organizações (ACRE, 2019; AMAPA, 2020; CEARÁ, 2020; PARÁ 2020; SÃO PAULO, 2020).

Da mesma forma, algumas Constituições determinam a atuação de um Defensor Público para a prestação de assistência jurídica individual e coletiva, que são as Constituições dos Estados do Acre (art. 220-A, § 5º), do Espírito Santo (art. 205, § 1º) e de São Paulo (art. 282, § 2º) (ACRE, 2019; ESPÍRITO SANTO, 2020; SÃO PAULO, 2020).

Ainda que o art. 109, inciso XI da Constituição Federal determine ser de competência da Justiça Federal a “disputa sobre direitos indígenas”, o Superior

Tribunal de Justiça, através de precedentes que geraram o enunciado da súmula 140, decidiu que somente são de competência da Justiça Federal os casos que envolvam conflitos coletivos indígenas, devendo crimes comuns onde indígenas são autor ou vítima serem julgados pela justiça estadual (BRASIL, 1988; BRASIL, 1995). Daí é relevante a atuação de operadores do direito especializados, que entendem as peculiaridades da cultura e interesses dos povos indígenas.

Quatro Constituições Subnacionais determinam a realização de “estudos, pesquisas e programas sobre as línguas, arte e culturas indígenas, visando a preservar e valorizar suas formas de expressões tradicionais”. Esta é a redação das Constituições dos Estados de Mato Grosso (art. 261, § 1º), do Mato Grosso do Sul (art. 249, § único), do Rio Grande do Sul (art. 264, § 2º) e de Rondônia (art. 233, § 1º) (MATO GROSSO, 2020; MATO GROSSO DO SUL, 2020; RIO GRANDE DO SUL, 2020; RONDÔNIA, 2020).

Outras quatro Constituições Estaduais também determinam a adaptação das ações e serviços públicos às peculiaridades dos povos indígenas. Este é o caso das Constituições dos Estados do Acre (art. 220-A, § 1º), do Amapá (art. 330, § 2º), do Pará (art. 300, § 1º) e de Santa Catarina (art. 192, § único) (ACRE, 2020; AMAPÁ, 2020; PARÁ, 2020; SANTA CATARINA, 2020).

Duas Constituições Subnacionais vedam expressamente a deturpação da cultura indígena, bem como a utilização de suas comunidades para fins exploratórios. É o caso das Constituições dos Estados do Amapá (art. 330, § 5º) e do Rio Grande do Sul (art. 264, § 3º) (AMAPÁ, 2020; RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Também é de bastante relevância a determinação de que as populações indígenas devem participar na formulação de políticas e tomadas de decisões nos assuntos afetos a estas comunidades, sendo o “instrumento básico” desta atuação a participação através das comunidades indígenas e suas organizações. O referido dispositivo se encontra nas Constituições dos Estados do Acre (art. 220-A, § 4º), do Amapá (art. 330, § 6º), do Pará (art. 300, § 4º). De forma similar, a Constituição do Estado da Bahia determina a criação de canais permanentes de comunicação entre as lideranças indígenas e os Poderes Executivo e Legislativo (art. 291, §§ 4º e 5º) (ACRE, 2020; AMAPÁ, 2020, BAHIA, 2020; PARÁ, 2020).

Outro relevante dispositivo é aquele no art. 250 da Constituição Amazonense, que determina a designação de representantes para o acompanhamento dos processos de delimitação das terras indígenas, atuando na rápida efetivação destes

atos, evitando conflitos e resguardando direitos (AMAZONAS, 2020).

Dessa forma, verifica-se que os estados federados não incidem na matéria de competência privativa da União, mas conferem uma proteção suplementar aos interesses indígenas. São implementadas normas de direito administrativo, ambiental, educação, humanos, dentre outras, que reforçam a proteção das competências da União.

A Constituição do Estado da Paraíba utilizou uma técnica multiculturalista, abordando, igualmente, os direitos dos indígenas, ciganos e quilombolas (art. 252-A), estabelecendo que o poder público deve promover a preservação e incentivar a autopreservação dos referidos povos (caput); determinando que o poder público realize programas de integração da cultura desses povos ao patrimônio cultural do Estado (§ 1º), bem como o auxílio a pesquisas e estudos do “idioma, arte e cultura” desses povos, para a transmissão desses conhecimentos para as gerações futuras (§ 2º); fixando que os serviços de saúde e assistência social devem ser prestados nas referidas comunidades (§ 4º) (PARAÍBA, 2020).

Com relação aos povos extrativistas, a Constituição Amazonense possui, em seu artigo 251, vários dispositivos principiológicos voltados para o apoio econômico dos povos extrativistas, facilitando a subsistência destes. O referido dispositivo determina sua organização em grupos (inciso II); a possibilidade de trabalhos alternativos (inciso III); a facilitação do escoamento de seus produtos ao mercado, exceto as restrições legais (inciso IV); o fornecimento de informações para que suas atividades transcorram dentro da legalidade (inciso V); o apoio para o acompanhamento de benefícios previdenciários junto ao INSS (§ 2º); e ainda a atualização constante das atividades que podem ser consideradas como extrativistas (§ 3º) (AMAZONAS, 2020).

Com relação aos direitos dos afro-brasileiros, a Constituição do Estado do Amapá assegura a igualdade de oportunidade do referido grupo (art. 332-A), determinando a “inclusão da dimensão racial nas políticas de desenvolvimento econômico e social” (inciso I); prefixando a adoção de políticas de ação afirmativa nas esferas pública e privada (incisos II e VI) (AMAPÁ, 2020).

Por sua vez, a Lei Orgânica do Distrito Federal trata de forma conjunta a violência contra a mulher e a discriminação de cunho racial (art. 276), determinando a criação de delegacias especializadas para o atendimento envolvendo tais ilícitos (inciso I); a criação de programas que coíbam a discriminação sexual, racial, social ou

econômica (inciso III); e a vedação de livros didáticos que propaguem qualquer forma de discriminação (inciso IV) (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Já a Constituição do Estado da Bahia proíbe a admissão de licitações e de intercâmbio cultural com países que adotem oficialmente política de discriminação racial (art. 287 e incisos); determinando a inclusão de disciplinas que evidenciem a “participação do negro na formação histórica da sociedade brasileira”, tanto na rede estadual de ensino, como em cursos de formação e aperfeiçoamento de servidores públicos civis e militares (BAHIA, 2020).

No que diz respeito às normas de Direito Penitenciário, cumpre lembrar que o referido assunto é de competência concorrente da União e dos Estados, competindo à União a elaboração de normas gerais, às quais se encontram insculpidas na Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84), sendo que cada estado pode elaborar sua legislação complementar. Nesta seara, muitas constituições estaduais asseguram alguns direitos para as pessoas encarceradas, complementando direitos assegurados na legislação federal (BRASIL, 2021; BRASIL, 2019).

Um dispositivo que merece destaque é aquele contido no art. 3º, VII, da Constituição do Amapá:

Art. 3º O Estado assegura por suas leis e pelos atos dos seus agentes, além dos direitos e garantias individuais previstos na Constituição Federal e decorrentes do regime e dos princípios que ela adota, ainda os seguintes:

[...]

VII - o Estado garantirá a dignidade e a integridade física e moral dos presos, facultando-lhes assistência espiritual, assegurando-lhes o direito de visita para ambos os sexos, assistência médica e jurídica, aprendizado profissionalizante, trabalho produtivo e remunerado, além de acesso à informação sobre os fatos ocorridos fora do ambiente carcerário, bem como aos dados relativos ao andamento dos processos e à execução das respectivas penas, impedindo a superlotação carcerária, atendendo ao espaço vital mínimo e à lotação pré-determinada para cada estabelecimento; (AMAPÁ, 2020).

Insta salientar que o mesmo dispositivo constitucional também foi replicado nas Constituições dos Estados do Sergipe (art. 3º, inciso VII) e do Amapá (art. 3º, inciso VII). O citado dispositivo legal complementa os artigos 17, 28 e 88 da Lei de Execução Penal, confirmando que o trabalho e o estudo no presídio são direitos (e não regalias) para todos os presos, além de pré-fixar a lotação para cada estabelecimento prisional (BRASIL, 2021).

As Constituições dos Estados do Amazonas (no art. 3º, § 11), do Amapá (no art. 335), do Pará (no art. 301), e de Roraima (no art. 181) afirmam o caráter reeducador e ressocializador da política penitenciária, exigindo a priorização de “manutenção de colônias penais agrícolas ou industriais, visando promover a escolarização e profissionalização dos presos”. A redação é relevante porque, em razão do sucateamento do sistema penal ao longo do país, alguns Estados não mantêm mais presídios dessas espécies. Ademais, reforçam o caráter ressocializador da pena (AMAPÁ, 2020; AMAZONAS, 2020; PARÁ, 2020; RORAIMA, 2020).

O art. 5º, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte determina a criação de um Fundo Penitenciário estadual, por meio de lei complementar, o qual possui o objetivo de garantir “a efetividade do tratamento legal previsto aos reclusos”. (RIO GRANDE DO NORTE, 2019). O referido dispositivo possui bastante importância, tendo em vista que a referida medida pode minimizar o sucateamento das instalações penitenciárias no referido Estado.

As Constituições dos Estado do Amapá (no art. 335, § 2º), da Bahia (no art. 3º, inciso XII), do Amazonas (no art. 3º, § 12), do Piauí (no art. 5º, § 8º), do Pará (no art. 301, § 3º) da Paraíba (no art. 3º, § 8º, alínea “f”), do Rio de Janeiro (no art. 27, § 1º), de Sergipe (no art. 3º, inciso VIII), de Tocantins (no art. 118), asseguram o direito das presas ficarem com seus filhos durante o período de amamentação. (AMAPÁ, 2020; AMAZONAS, 2020; TOCANTINS, 2019; PARÁ, 2020, PARAÍBA, 2019; RIO DE JANEIRO, 2020; SERGIPE, 2019).

A Constituição dos Estados do Amapá (no art. 338), da Bahia (no art. 3º, inciso XI), de Minas Gerais (no art. 4º, § 7º, inciso II), do Rio de Janeiro (no art. 27), de Santa Catarina (no art. 4º, inciso III), da Paraíba (art. 3º, § 8º, alínea “e”) asseguram ao preso o trabalho remunerado e o aprendizado profissionalizante como direitos. A Constituição Fluminense, no mesmo dispositivo, assegura, expressamente, o direito à visita íntima, por ambos os sexos (AMAPÁ, 2020; BAHIA, 2020; MINAS GERAIS, 2021; RIO DE JANEIRO, 2020; SANTA CATARINA, 2021; PARAÍBA, 2019).

Merecem destaque os dispositivos das Constituições dos Estados da Bahia (no art. 3º, inciso XIII), do Rio de Janeiro (no art. 28) e do Sergipe (art. 3º, inciso IX), que determinam a responsabilização, na forma da lei, do diretor do presídio ou agente encarregado, que impeçam, por qualquer motivo, a verificação imediata da situação dos alojamentos ou da incolumidade física de presos, por parte de parlamentares,

juízes, promotores de justiça, defensores públicos, advogados credenciados pela OAB, membros do Conselho Penitenciário, ou outras instituições que tenham por prerrogativa a fiscalização de presídios (BAHIA, 2020; RIO DE JANEIRO, 2020; SERGIPE, 2020).

Por sua vez, a Constituição Paraibana, em seu art. 3º, § 9º, determina a realização de exames periódicos completos aos presos, em prazo não superior a 6 meses, devendo serem adotadas as providências cabíveis de imediato, sob pena de responsabilidade do órgão competente (PARAÍBA, 2019). Trata-se de direito complementar ao art. 14 da Lei de Execução Penal (BRASIL, 2019).

Por fim, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro possui normas únicas para o trabalho dos presos (em seu art. 27), informando a lotação carcerária máxima de 200 homens em colônias industriais e agrícolas (§ 2º), determinando que o salário do interno será pago pelo Estado (§ 4º), devendo o Estado, ainda, utilizar o trabalho dos internos, sempre que possível, nos próprios serviços públicos, ou na produção de bens de consumo (§ 6º) (RIO DE JANEIRO, 2020).

A seguir, serão apresentados alguns direitos fundamentais estaduais, relacionados com grupos vulneráveis.

As Constituições dos Estados do Amapá (no art. 5º, VI), da Bahia (no art. 3º, VII), de Santa Catarina (art. 4º, II) asseguram, para os comprovadamente pobres, a gratuidade dos registros civis e respectivas certidões de nascimento e de óbito, bem como a expedição da carteira de identidade (AMAPÁ, 2020; BAHIA, 2020; SANTA CATARINA, 2021).

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro assegura (no seu art. 13) os mesmos direitos anteriores e mais o registro e certidão de casamento. A Constituição Catarinense vai além e também garante, nas mesmas condições, os registros e certidões de casamento e adoção de menor. No mesmo sentido, é a Constituição do Estado do Mato Grosso, que assegura aos pobres todos os registros e certidões possíveis do Registro Civil (art. 10, inciso VII) (MATO GROSSO, 2020; SANTA CATARINA, 2021; RIO DE JANEIRO 2020).

A Constituições do Estado do Espírito Santo (no art. 7º), do Piauí (no art. 8º), do Sergipe (no art. 3º, inciso XXII) asseguram apenas a gratuidade da cédula de identidade para tais situações (ESPÍRITO SANTO, 2019; PIAUÍ, 2020; SERGIPE, 2020).

As Constituições dos Estados de Mato Grosso (no art. 10, inciso XI) e Rio de Janeiro (no art. 20) asseguram o direito de qualquer pessoa obter acesso, de modo gratuito, a bancos de dados, e cadastros, bem como a todo o tipo de informações que constarem a seu respeito, em cadastros estaduais ou municipais, públicos ou privados, podendo exigir, em qualquer tempo, a retificação ou atualização dessas informações (MATO GROSSO 2020; RIO DE JANEIRO, 2020).

Todavia, as Constituições dos Estados do Amazonas (no art. 3º, § 4º), do Espírito Santo (no art. 8º), do Mato Grosso (no art. 10, inciso XIII), do Rio de Janeiro (no art. 21) e do Sergipe (no art. 3, § 4º) proíbem a formação de cadastro de dados que armazenem qualificações de pessoas referentes a convicções políticas, religiosas, filosóficas, de cunho partidário ou sindical, ou alusivas à vida privada ou pessoal, exceto em casos de realização de procedimento estatístico e não individualizado (AMAZONAS, 2020; ESPÍRITO SANTO 2019; MATO GROSSO 2020; RIO DE JANEIRO, 2020; SERGIPE, 2020).

A Constituição do Estado do Sergipe, em seu art. 3º, inciso I, veda que qualquer pessoa seja privada do exercício de direito, “de serviço essencial à saúde, à higiene e à educação”, em razão da insuficiência de recursos financeiros (SERGIPE, 2019).

A Constituição do Rio de Janeiro assegura, em seu art. 14 e incisos, a gratuidade dos transportes coletivos estaduais, às pessoas que possuam doenças crônicas, que exijam tratamento contínuo e aos portadores de deficiência com dificuldade de locomoção (RIO DE JANEIRO, 2020).

Em seu art. 22, § 2º, a Constituição do Rio de Janeiro veda expressamente “a pregação da intolerância religiosa ou a difusão de preconceitos de qualquer espécie” (RIO DE JANEIRO, 2020).

Assim, é possível concluir que muitas Constituições Estaduais vêm cumprindo o princípio constitucional sensível de efetivar a proteção dos direitos humanos, em matéria de proteção aos grupos vulneráveis e minoritários.

É possível verificar que alguns desses direitos conferidos são de cunho assistencial (como o direito de abrigo em albergues das mais variadas modalidades; algumas espécies de benefícios para idosos e portadores de invalidez; alguns registros cartorários e documentos para pessoas financeiramente hipossuficientes). Não obstante, a maioria dos dispositivos encontrados envolve direitos objetivando assegurar a igualdade material de grupos vulneráveis,

principalmente em relação a adolescentes (direito a estágio remunerado); idosos (construção de centros de amparo e lazer, atendimento da Rede de Assistência social preferencialmente no lar dos idosos); portadores de deficiência (fornecimento gratuito de medicamentos, órteses e próteses; gratuidade em transportes coletivos; gratuidade no ensino em todos os níveis), dentre outros.

Com relação aos povos indígenas, verifica-se um reforço à legislação federal protetiva desse grupo minoritário, como a determinação de promotores e defensores públicos para atuarem na defesa desses grupos; uma preocupação em proteger, valorizar e assegurar a pesquisa da cultura, arte e da linguagem indígenas, sendo que algumas cartas vedam a deturpação e utilização da cultura indígena com finalidade de exploração financeira.

Por fim, com relação aos presos, verifica-se que algumas Constituições Estaduais complementam direitos básicos assegurados pela legislação federal (Lei de Execução Penal), assegurando uma dignidade maior aos internos encarcerados nos Estados que possuem tais direitos fundamentais estaduais.

Todavia, conforme apresentado, é possível tecer a crítica no sentido de que todos esses direitos não se encontram amplamente difundidos nas Constituições Estaduais, sendo frutos de conquistas esparsas de algumas dessas Cartas.

No próximo item, será feita uma correlação do estudo das Constituições Estaduais com alguns elementos do constitucionalismo multinível e suas modalidades, focando-se na proteção multinível dos grupos vulneráveis e minoritários.

4.2 As Constituições Estaduais, o constitucionalismo multinível e a proteção multinível dos direitos humanos e grupos vulneráveis

Neste trecho serão analisados aspectos de interseção entre as Constituições Estaduais e alguns elementos do constitucionalismo multinível, do transconstitucionalismo e da interconstitucionalidade. Foram selecionados pontos como o diálogo entre diferentes Constituições Estaduais, cláusulas de abertura e aspectos do multiculturalismo nestas cartas.

Melina Fachin (2020, p. 69) ressalta ser importante a aproximação do direito constitucional com o direito internacional, ressignificando o conteúdo de cada um desses ramos do direito, a partir de um diálogo mútuo, sempre com a finalidade de diminuir o sofrimento humano. Historicamente, o diálogo constitucional relacionado

com os direitos humanos ocorre através do controle de convencionalidade, com a incorporação das decisões de tribunais internacionais acerca do tema. Entretanto, no constitucionalismo multinível, torna-se relevante, também, o diálogo e a adaptação livre entre os intérpretes e operadores do direito (FACHIN, 2020, p. 69).

Atualmente, a sociedade não é homogênea, mas sim composta por vários grupos e subgrupos (políticos, econômicos, sociais, culturais), de modo que o ordenamento jurídico deve ser adaptado e interpretado para esta diversidade e pluralidade. Isto inclui a necessidade de *“la descentralización política y jurídica, la sujeción de los órganos, poderes e instituciones públicas e la legalidade constitucional”* (CARBONELL, 2015, p. 214).

Carbonell (2015, p. 255) sustenta ser essencial para a reconfiguração dessa descentralização o exercício de um novo papel, por parte dos entes territoriais de âmbito regional, abandonando-se a antiga posição meramente formal. É necessário o desenvolvimento de suas competências regionais. Dessa forma, o aperfeiçoamento das constituições estaduais, em matéria de direitos humanos e proteção de minorias, deve ser considerado como parte dessa descentralização jurídica.

Cumprе salientar que a limitação do ordenamento constitucional interno é um problema dos ordenamentos modernos. É necessário concluir que soluções podem ser encontradas através do entrelaçamento de ordenamentos distintos. Nas palavras de Neves (2009, p. 121-122):

Assim, um mesmo problema de direitos fundamentais pode apresentar-se perante uma ordem estatal, local, internacional, supranacional e transnacional (no sentido estrito), ou, com frequência, perante mais de uma dessas ordens, o que implica cooperações e conflitos, exigindo aprendizado recíproco. (...) Impõe-se, pois, um “diálogo” ou uma “conversação” transconstitucional. É evidente que o transconstitucionalismo não é capaz de levar a uma unidade constitucional do sistema jurídico mundial. Mas ele parece que tem sido a única forma eficaz de dar e estruturar respostas adequadas aos problemas constitucionais que emergem fragmentariamente no contexto da sociedade mundial hodierna (NEVES, 2009, p. 121 e 122).

Por sua vez, Marcelo Neves entende ser possível o transconstitucionalismo, inclusive, entre ordens locais, podendo ser de ordenamentos de mesma espécie, ou de espécies distintas (2009, p. 235). Logo, pode-se deduzir a possibilidade de ocorrer o transconstitucionalismo entre Constituições Estaduais de um mesmo Estado federado.

Conforme ressaltado no primeiro capítulo do trabalho, o constitucionalismo multinível envolve a troca de diálogos entre diferentes ordens constitucionais. Neste ponto, pretende-se comprovar a troca de diálogos entre a Constituição Federal e as Constituições Estaduais, bem como entre as constituições estaduais entre si.

Na pesquisa de Couto e Absher-Bellon (2018, p. 332), foram analisadas 25 Constituições Estaduais, com a finalidade de averiguar a porcentagem de seus textos que são copiados da Constituição Federal. Inicialmente, foi constatada uma similaridade muito grande em relação à estrutura de títulos e capítulos, sendo que, em muitos trechos, foram identificadas cópias literais de dispositivos da Constituição Federal ou entre Constituições Estaduais.

Fato relevante foi a constatação de que todas as Constituições Estaduais analisadas utilizaram a seguinte estrutura para especificar o processo legislativo:

Art. A - O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - decretos legislativos;
- VI - resoluções.

Art. B - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;
- II - do Governador do Estado;
- III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria simples de seus membros. (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018, p. 332).

Os pesquisadores constataram que, a despeito da mudança da numeração dos artigos, o “Art. A” é idêntico em todas as Constituições, e “seguem o mesmo padrão” no “Art. B”, com poucas diferenciações. Esta estrutura é a mesma que a dos artigos 59 e 60 da Constituição Federal, havendo simples adaptações para a esfera estadual (por exemplo, mudando-se o termo “federais” para “estaduais” e “Presidente da República” para “Governador”) (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018, p. 332-333).

Além disso, foi utilizado o software “WCOPYFIND”, utilizado para a verificação de plágios, com a finalidade de analisar a semelhança entre os textos das constituições estaduais, através de uma análise de pares de documentos, realizando a comparação entre os textos. Assim, foi verificado que as Constituições Estaduais possuem uma média de 24,66% de seus textos que também podem ser encontrados no texto da

Constituição Federal (sendo que o máximo de similaridade foi de 33,74% e o mínimo de 11,08%). Ademais, verificando-se a similitude entre as constituições estaduais, apurou-se que elas têm uma média de equivalência em seus dispositivos na proporção de 26,24% (de modo que o máximo foi de 48,54% e o mínimo de 8,73%). (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018, p. 334-336).

Alguns títulos das Constituições Estaduais possuem menor similitude entre si, como “Direitos e Garantias Fundamentais” e “Segurança Pública”, mas os títulos com maiores similaridades são os relativos à “Tributação e Orçamento”, da “Organização do Governo” e “Do Estado” (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018, p. 338).

Certamente que, no modelo de federalismo brasileiro, existe uma “*relação top-down*”, em que a Constituição Federal impõe inúmeras diretrizes ao constituinte decorrente, de modo que grande parte das normas são copiadas por coerção, sob pena de inconstitucionalidade. Outros fatores que contribuem para essa repetição do modelo federal são o excesso de competências da União e o tradicional posicionamento centralizador do STF nos conflitos federativos (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018, p. 323-324).

Contudo, da referida pesquisa, é possível deduzir que: se existem cópias entre a Constituição Federal e entre Constituições Estaduais, e ainda entre estas reflexivamente, inegavelmente, existem diálogos entre essas distintas ordens constitucionais, de modo também seja possível um aprendizado mútuo entre elas.

Em estudo realizado por Shipan e Volden (2008), foram teorizados os possíveis mecanismos de difusão de leis e políticas públicas entre diferentes Estados ou entidades subnacionais, que seriam: o aprendizado, a competição, a imitação e a coerção. Na coerção, um país mais forte, ou um Organismo Internacional (como o Fundo Monetário Internacional), ou a União obriga um país, ou uma entidade subnacional, no segundo caso, à adoção de certa lei ou política pública. A competição costuma envolver motivações econômicas e ocorre mais em estados fronteiriços na disputa de mercado. Na difusão pelo aprendizado, um ente verifica uma política bem sucedida decidindo adotá-la em seu território, para que surta o mesmo efeito. Por fim, na difusão por imitação, busca-se certa política mais com uma finalidade de se parecer com a entidade copiada, do que pelo próprio conteúdo da política (SHIPAN; VOLDEN, 2008).

Voltando-se à análise das Constituições Estaduais, mais especificamente, em relação aos trechos alusivos à direitos fundamentais, verifica-se que houve um certo

diálogo entre os diferentes constituintes decorrentes, em relação a direitos fundamentais inéditos, de caráter estadual, que foram replicados em diferentes constituições subnacionais e não existem na Constituição Federal e na legislação federal.

Este é o caso, por exemplo, da fixação de pena disciplinar de demissão para o servidor estadual que tenha praticado violência, tortura ou coação contra cidadãos - Art. 4º, inciso IX, da Constituição do Estado da Bahia, já mencionado anteriormente e instituída na redação originária da carta estadual. O referido dispositivo também existe na Constituição do Estado do Amapá (Art. 5º, inciso VIII, redação original) (AMAPÁ, 2020; BAHIA, 2020).

No mesmo sentido, ocorre com a penalidade disciplinar de perda de cargo ou função de direção, pelo agente de órgão da administração direta ou indireta, “que deixar injustificadamente de sanar, dentro de noventa dias da data do requerimento do interessado, omissão que inviabilize o exercício de direito constitucional”, constante no art. 4º, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais (redação original). O referido mandamento também consta nas Constituições Estaduais do Pará (art. 5º, § 2º, redação original); Paraíba (art. 3º, § 1º, redação original) e Piauí (art. 5º, § 1º, redação original) (MINAS GERAIS, 2021; PARÁ, 2020; PARAÍBA, 2020; PIAUÍ, 2020).

Da mesma forma, houve diálogo na vedação de discriminação à pessoa, ou prejuízo, de qualquer modo, em razão desta litigar, administrativa ou judicialmente, contra órgão estadual, seja na esfera administrativa ou judicial, insculpido no artigo 5º, § 3º da Constituição Estadual do Estado do Pará (redação original), bem como nas Constituições dos Estados da Paraíba (art. 3º, § 3º, redação original), do Sergipe (art. 3º, XXII, redação original), e do Amazonas (art. 3º, § 8º, redação a partir da EC n. 76/13, de 12/07/2013) (AMAZONAS, 2020; PARÁ, 2020; PARAÍBA, 2020; SERGIPE, 2020).

Outra importante garantia estadual é a imposição de que o Estado deve assegurar o direito de reunião, a segurança pessoal e o patrimônio público e privado, respondendo pelos excessos cometidos, constante no Art. 3º, § 6º, da Constituição do Estado da Paraíba (redação original). O referido dispositivo também se encontra nas Constituições dos Estados do Piauí (art. 5º, § 6º, redação original), Rio de Janeiro (art. 23, § único, redação original), Amazonas (art. 3º, § 6º, redação original). A redação ao correspondente direito na Constituição do Estado da Bahia (art. 4º, III) é distinta, não mencionando a indenização, mas assegura que a intervenção da força policial

somente pode ocorrer “para manter a ordem ou coibir atentado a direito” (AMAZONAS, 2020; BAHIA, 2020; PARAÍBA, 2020; PIAUÍ, 2020; RIO DE JANEIRO, 2020).

Por sua vez, outro relevante direito fundamental estadual é o direito de creche para os filhos das presas, até os 6 anos de idade, em local anexo e independente, assistidos por pessoal especializado, o qual se encontra insculpido no art. 27, § 1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (redação original), repetido no art. 123 da Lei Orgânica do Distrito Federal (redação original) e no art. 335, § 2º da Constituição do Amapá (redação original), e no art. 3º, § 8º, alínea “f” da Constituição da Paraíba (AMAPÁ, 2020; DISTRITO FEDERAL, 2020; PARAÍBA, 2020; RIO DE JANEIRO, 2020).

Também é relevante a exigência contida no art. 5º, inciso X, da Constituição do Estado do Amapá (redação original), no sentido que as delegacias, estabelecimentos prisionais e qualquer local de recolhimento compulsório deverá manter livro de registro, contendo a relação integral dos internos, sob pena de responsabilidade dos dirigentes. O dispositivo também foi replicado nas Constituições dos Estados da Bahia (art. 4º, inciso XIV, redação original) e Sergipe (art. 3º, inciso XVIII, redação original) (AMAPÁ, 2020; BAHIA, 2020; SERGIPE, 2020).

Do exposto, é possível de se chegar às seguintes observações: a) que existe o diálogo entre as ordens constitucionais estaduais; b) que essa interlocução existe no campo dos direitos fundamentais; c) que esse diálogo, no campo dos direitos fundamentais, ocorreu de forma mais intensa no período de elaboração das Constituições Estaduais (considerando que a maior parte desses dispositivos é proveniente da redação original dos textos). Todavia, de fato, existe o aprendizado mútuo entre as distintas ordens jurídicas, havendo, portanto, o constitucionalismo multinível na modalidade do transconstitucionalismo.

As inovações nas Constituições Subnacionais têm efeitos tanto horizontais como verticais. Como efeito horizontal, uma Constituição Estadual pode ser utilizada como exemplo positivo (ou negativo) para poderes constituintes de outros Estados. Assim, é comum a prática de um constituinte derivado utilizar como base ou copiar dispositivos constitucionais ou políticas públicas bem sucedidas de outros entes subnacionais. Ademais, em sistemas com o federalismo simétrico (aqueles onde as entidades subnacionais possuem o mesmo status), as preocupações políticas com os entes federados são bastante semelhantes, logo há uma tendência a utilizar uma experiência bem sucedida de outro estado (BURGESS; TARR, 2021, p. 12).

Como exemplos dessa difusão nas Constituições Subnacionais brasileiras, podemos citar os trechos idênticos que tratam de direitos fundamentais estaduais (acima citados). Além disso, conforme demonstrado no item 4.1, muitos dispositivos atinentes a direitos de grupos vulneráveis e minoritários também foram integralmente replicados em mais de uma Constituição Estadual.

Burgess e Tarr (2021, p. 12) relembram que, no constitucionalismo dos Estados Unidos, já ocorreu até mesmo a utilização de experiências bem sucedidas de entidades subnacionais de outros países, como é o exemplo de uma emenda da Constituição do Estado de Oregon, de 1902, que adicionou os institutos do referendo e iniciativa popular, baseando-se na prática bem sucedida das constituições de alguns cantões da Suíça.

Outrossim, como efeito vertical, experiências bem sucedidas nas Constituições Subnacionais podem gerar efeitos na Constituição Federal, porque a prática de “utilizar como base” ou mesmo “copiar” uma experiência bem sucedida também pode ser utilizada por um governo federal. Dessa forma, um artigo de uma Constituição Subnacional que resultou numa experiência positiva pode incentivar a edição de uma emenda semelhante (ou igual) na Constituição Federal. A referida prática foi utilizada na elaboração da Constituição dos Estados Unidos, tendo os constituintes se baseado em dispositivos das Constituições de alguns Estados-membros (BURGESS; TARR, 2021, p. 13).

Como exemplo desse diálogo vertical oriundo de Constituições Estaduais brasileiras, posteriormente disseminado para a legislação federal, pode ser citado o direito de creche, para acolher crianças maiores de 6 meses e menores de 7 anos, que já se encontrava bem delineado nas Constituições do Amapá e do Rio de Janeiro, mas foi posteriormente detalhado na legislação federal (Lei de Execução Penal - Lei 7.210/84), após a inclusão da Lei Federal n. 11.942/2009, a partir de elementos que constavam nas Constituições Estaduais (BRASIL, 2019).

Outro exemplo foi o que ocorreu com o direito dos jovens. Conforme ressaltado anteriormente, os direitos dos jovens foram acrescidos às Constituições Estaduais através de emendas constitucionais, durante o período de 2008 a 2017, conforme se apresenta: Pernambuco (2008), Maranhão (2010), Paraíba (2010), Espírito Santo (2011), Rio Grande do Sul (2011), Piauí (2012), Amazonas (2013), Pará (2013), Mato Grosso do Sul (2014), Paraná (2014), Rio Grande do Norte (2014), Santa Catarina

(2014) e Sergipe (2017). Neste caso, ocorreu um amplo intercâmbio horizontal entre ordens Constitucionais Estaduais.

Ocorre que o Estatuto da Juventude (Lei Federal n. 12.852) foi promulgado em 5 de agosto de 2013, ou seja, cinco anos após a primeira inserção de direitos dos jovens nas constituições estaduais. Nota-se que os oito incisos do § 4º do art. 187 da Constituição do Estado de Santa Catarina são exatamente iguais aos incisos do art. 2º do citado Estatuto da Juventude, o que comprova o intercâmbio das constituições estaduais para a legislação federal (um intercâmbio vertical “*bottom-up*”, ou seja, de baixo para cima) (SANTA CATARINA, 2010; BRASIL, 2013).

Todavia, é forçoso reconhecer que certas experiências subnacionais (mesmo bem sucedidas) podem ocasionar uma “evitação deliberada”. Isto ocorreu quando as cortes estaduais da Califórnia, de Connecticut, e de Massachusetts reconheceram o casamento entre pessoas do mesmo sexo como sendo um instituto obrigatório em suas constituições estaduais. Ao invés de gerar inspiração, a referida medida desencadeou ações de outros estados para tentar impedir o alastramento da referida modificação legislativa em outros estados. Houve até mesmo uma tentativa de inserir a regulamentação do casamento na Constituição Federal Americana. No final, a situação foi resolvida com a Suprema Corte Americana reconhecendo o direito ao casamento de pessoas do mesmo sexo, de acordo com a Constituição Federal (decisão relevante, a qual teve início justamente no âmbito estadual) (BURGESS; TARR, 2021, p. 13).

Outro relevante ponto do constitucionalismo multinível é a estruturação hierarquizada de vários sistemas multiníveis, com a finalidade de implementar a proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido, é um elemento chave a reconfiguração do ordenamento jurídico e sua transformação num sistema complexo, através de um novo papel a ser desempenhado pelos entes territoriais de âmbito regional, assumindo um desenvolvimento de suas competências, em uma larga lista de matérias, com competências próprias, que devem funcionar de modo independente das competências estatais. O mesmo deve ser dito para as entidades metropolitanas (municipais), que devem desenvolver seu próprio ordenamento (CARBONELL, 2015, p. 215).

Para que ocorra essa reconfiguração, são importantes tratados internacionais que regulam novas formas de integração supranacional e possam criar (ou alterar)

órgãos ou entidades, transferindo novas competências legislativas, executivas e jurisdicionais, o que gera o desenvolvimento dos sistemas nacional, regional e local, acrescentando novas complexidades (CARBONELL, 2015, p. 216).

Contudo, para se implementar esse sistema multinível, é necessário deixar de lado visões estáticas, formais e hierarquizadas do ordenamento, passando-se para abordagens de novas estruturas que permitam enxergar a realidade atual como complexa, plural e democrática, baseada nos direitos fundamentais e permitindo uma interconexão, para se buscar objetivos comuns (CARBONELL, 2015, p. 217).

Um sistema jurídico deve estar integrado não somente por mecanismos de interação entre si, mas também por subsistemas, que atuem simultaneamente no mesmo território, formando uma interconexão e funcionamento conjunto. Assim, é necessário que um sistema possua um grau de abertura seletiva e limitada, que permitam a integração com diferentes normas e ordenamentos que não sejam contrários à Constituição de cada país. Como exemplo, podem ser citados os artigos 10.2 e 96 da Constituição Espanhola (CARBONELL, 2015, p. 219-220).

Vale ressaltar que o mencionado art. 10.2 da Constituição Espanhola trata especificamente de uma cláusula de abertura da referida constituição com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com tratados e acordos acerca dessas matérias que tenham sido ratificados pelo referido país. O referido dispositivo se assemelha muito à cláusula de abertura constante no art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988 (ESPANHA, 2020; BRASIL, 1988).

Pois bem, analisando-se as Constituições Estaduais, das cartas que possuem normas sobre direitos fundamentais, verifica-se que oito delas possuem cláusulas de abertura em relação aos direitos fundamentais dispostos na Constituição da República: Amazonas (art. 3º, caput, redação original), Bahia (art. 4º, caput, redação original), Maranhão (art. 3º, caput, redação original), Minas Gerais (art. 4º, caput, redação original), Pará (art. 4º, caput, redação original), Paraíba (art. 4º, caput, redação original), Rio Grande do Norte (art. 3º, caput, redação original) e Sergipe (art. 3º, caput, redação original). Vejamos, por exemplo, o trecho da Constituição do Amazonas: Art. 3º O Estado, nos limites de sua competência, assegura, em seu território, a brasileiros e estrangeiros, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais declarados na Constituição da República (AMAZONAS, 1989).

Por sua vez, merece destaque que as Constituições dos Estados do Espírito Santo (art. 4º, caput, redação original), Mato Grosso (art. 10, caput, redação original),

Rio de Janeiro (art. 9º, caput, redação original) e Santa Catarina (art. 4º, caput, redação original), possuem cláusulas de abertura em relação à Constituição Federal e, ainda, em relação aos tratados de direitos humanos de que o Brasil seja parte. Por exemplo, este é o referido trecho da Constituição do Estado do Mato Grosso:

Art. 10 O Estado de Mato Grosso e seus Municípios assegurarão, pela lei e pelos atos dos agentes de seus Poderes, a imediata e plena efetividade de todos os direitos e garantias individuais e coletivas, além dos correspondentes deveres, mencionados na Constituição Federal, assim como qualquer outro decorrente do regime e dos princípios que ela adota, bem como daqueles constantes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, nos termos seguintes: (MATO GROSSO, 1989).

Dessa forma, é possível verificar que essas Constituições Estaduais que possuem cláusulas de abertura para tratados internacionais não estão inseridas somente numa hierarquia nacional, mas também se inserem numa hierarquia supranacional, dentro de um contexto de constitucionalismo multinível, possibilitando-se a invocação de novos direitos fundamentais, decorrentes de tratados internacionais, o que aumenta ainda mais a proteção das pessoas que se encontram no território dos referidos estados. Assim, conclui-se que as cláusulas de abertura para tratados internacionais nas Constituições Estaduais configuram instrumentos do constitucionalismo multinível.

Tendo os Estados federados a obrigação de promover igualmente os direitos humanos em seus territórios, estes lidam com desafios similares para o cumprimento da referida tarefa. Logo, é possível a utilização das “pontes de transição” entre distintos artigos de constituições estaduais, de modo que os órgãos dos três poderes de um Estado federado se utilizem do conteúdo de uma constituição de outro estado federado para uma reinterpretação da constituição de seu próprio estado federado, bem como para a realização de projetos de lei ou de políticas públicas, tudo para a promoção dos direitos humanos.

Outra relevante característica da interconstitucionalidade é a interculturalidade, que consiste no reconhecimento e estímulo à diversidade cultural, com políticas de ação afirmativa ou reconhecimento de legislação diferenciada. Ademais, o direito à diversidade cultural é um corolário do respeito à dignidade da pessoa humana, nos termos do art. 4º da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Contudo, no plano interno de muitos países, o reconhecimento da diversidade cultural pode ser um problema gerador de tensões políticas e sociais. Segundo Patrícia Jerônimo (2015, p. 335-336), na Europa, a imigração cresceu muito nas últimas décadas e alguns Estados têm aumentado os requisitos para as condições de permanência de estrangeiros. Na Europa, dependendo do processo histórico de cada país, adotam-se dois modelos antagônicos de tratamento das diversidades: o assimilacionista e o multiculturalista (JERÔNIMO, 2015, p. 335-336).

O modelo assimilacionista, adotado por países como a França, exige que os cidadãos compartilhem valores societários comuns, devendo as particularidades culturais ser guardadas para a privacidade do lar. Nega-se a relevância jurídica e política de qualquer diversidade cultural dos indivíduos. Vale ressaltar que a Convenção Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias (1995) veda práticas tendentes à assimilação, contra a vontade, de pessoas que compõem minorias nacionais. Contudo, o mesmo tratado ressalva a possibilidade de serem realizadas “políticas gerais de integração” e essas políticas, muitas vezes ressaltam certas particularidades como requisitos para o pertencimento a um povo, o que, na prática, dificulta a inclusão das pessoas que não possuem tais características (JERÔNIMO, 2015, p. 336-337).

Por outro lado, o modelo multiculturalista considera relevante a identidade cultural de cada indivíduo, bem como o direito de se viver conforme os próprios costumes e valores. Legislações favoráveis ao multiculturalismo incluem idiomas e ensinamentos minoritários nas grades escolares e asseguram certos direitos específicos, como o direito de motociclistas Sikh utilizarem turbantes, ao invés de capacetes; ou a demarcação de terras das Comunidades Sami, na Suécia, Finlândia e Noruega (JERÔNIMO, 2015, p. 336-337).

Os críticos do multiculturalismo alegam que a referida ideologia prejudica a coesão social e incentiva a criação de guetos. Alguns atribuem essa teoria como responsável por criar tensões étnicas, em razão de destacar as diferenças culturais, causando animosidades ao se reivindicar direitos diferenciados em razão de injustiças passadas ou de uma particularidade cultural minoritária. Em razão de tais polêmicas, os países europeus que adotam práticas multiculturalistas evitam a referida expressão (JERÔNIMO, 2015, p. 337).

Algumas vezes, o multiculturalismo pode exigir uma diversidade jurídica, como, por exemplo, em relação a famílias árabes poligâmicas. A resistência de um Estado em regulamentar situações desta espécie pode prejudicar ainda mais as pessoas com maior grau de vulnerabilidade dentro dos grupos minoritários (como mulheres e crianças). Alguns tribunais europeus já utilizaram normas de Direito Internacional Privado para reconhecer pontualmente situações de casamentos poligâmicos, com a finalidade de gerar efeitos sucessórios, para se exigir obrigações parentais ou direitos perante a Seguridade Social (JERÔNIMO, 2015, p. 341-345).

No caso do Estado brasileiro, as Constituições Subnacionais já possuem um pequeno reconhecimento de grupos minoritários em seus textos. No caso dos indígenas, conforme mencionado anteriormente, dezenove das vinte e seis constituições estaduais possuem normas reconhecendo direitos dos povos indígenas, bem como sua cultura, valores e modos de viver. É verdade que a maioria desses dispositivos faz mera repetição à legislação federal, mas alguns Estados já avançaram no reconhecimento da diversidade indígena. Este é o caso da Constituição do Estado do Amapá:

Art. 330. O Estado e os Municípios promoverão e incentivarão a proteção aos índios e sua cultura, organização social, costumes, crenças, tradições, assim como reconhecerão seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, outras que a União lhes reservar e aquelas de domínio próprio indígena. (AMAPÁ, 2020).

Além disso, muitas Constituições Estaduais garantem o ensino regular indígena, tanto na língua portuguesa como no idioma indígena original, como é o caso das Constituições dos Estados do Amapá (art. 330, § 3º), do Mato Grosso do Sul (art. 251), de Rondônia (art. 233, § 3º), Rio Grande do Sul (art. 265, § único) e Paraíba (art. 252-B) (AMAPÁ, 2020; MATO GROSSO DO SUL, 2020; RONDÔNIA, 2020; RIO GRANDE DO SUL, 2020; PARAÍBA, 2020). Isto é uma forma de assegurar a manutenção da língua nativa, que é parte da identidade cultural desses povos.

Merece destaque a Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, que reconhece expressamente “as nações indígenas no território, assegurando-lhes modos de vida próprios, respeitando sua cultura e língua” (art. 249) (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

Entretanto, conforme visto no item 4.1, poucas Constituições Estaduais fazem menção a outros grupos minoritários, havendo escassos dispositivos no sentido de reconhecer e preservar a cultura desses grupos em nível constitucional estadual. Mesmo assim, merecem destaque alguns dispositivos, como o art. 251 da Constituição do Estado do Amazonas, o qual reconhece os grupos extrativistas e ribeirinhos, determinando formas de proteção ao trabalho dessas comunidades. Por sua vez, a Constituição Paraibana reconhece o direito à cultura e organização social dos ciganos e remanescentes de quilombolas (art. 252-A). Foram previstos, ainda, programas especiais para a integração desses grupos ao patrimônio cultural do Estado, vedando-se qualquer modo de deturpação, exploração ou usurpação dessas culturas (§§ 1º e 2º). Foi, ainda, determinado o ensino intercultural e bilíngue, por professores dessas comunidades (art. 252-B) (AMAZONAS, 2020; PARAÍBA, 2020).

Dessa forma, verifica-se que as Constituições Estaduais são ferramentas aptas a ser utilizadas pelo constitucionalismo multinível, tendo-se observado a existência de um diálogo horizontal (entre as constituições estaduais) e vertical (entre estas e a legislação federal). Além disso, observa-se que algumas dessas cartas subnacionais possuem cláusulas de abertura com tratados de direitos humanos internalizados pelo Estado Brasileiro, o que coloca essas constituições dentro de uma hierarquia transnacional, apta a aplicar os posicionamentos mais recentes dos tribunais supranacionais acerca da matéria.

Contudo, deve ser salientado que o fato de uma certa Constituição Estadual não possuir uma cláusula de abertura não impede que qualquer cidadão do referido Estado invoque a cláusula de abertura do § 2º, do art. 5º, da Constituição Federal para acessar o bloco de constitucionalidade referente aos tratados de direitos humanos, em razão do “princípio da máxima efetividade das normas constitucionais sobre direitos fundamentais” (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 11).

Ademais, a proteção multinível e o diálogo entre ordens constitucionais distintas não demanda, necessariamente, das cláusulas de abertura. Segundo Marcelo Neves (2009, p. 118), “[...] não cabe falar de uma estrutura hierárquica entre ordens: a incorporação recíproca de conteúdos implica uma releitura de sentido à luz da ordem receptora”.

Observou-se, ainda, que algumas Constituições Subnacionais possuem dispositivos legislativos favoráveis à preservação de grupos minoritários em seus

territórios.

Por fim, vale ressaltar a crítica de existir uma baixa incidência, nas constituições estaduais, de todas essas características. Considerando que existem poucas emendas às Constituições Estaduais em matéria de direitos humanos e proteção de grupos vulneráveis e minoritários, esta proteção multinível pode ser melhor desenvolvida no futuro.

No próximo item, serão apresentados os pontos em comum das Constituições Estaduais com o constitucionalismo transformador.

4.3 As Constituições Estaduais como ferramentas para a implementação do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina, na proteção dos grupos vulneráveis e minoritários

Neste item, foi realizada uma análise de aspectos das Constituições Estaduais como forma de fortalecimento do *Ius Constitutionale Commune* da América Latina, atuando como um instrumento para a concretização dos direitos humanos em cada Estado federado brasileiro.

Inicialmente, deve ser salientado que a Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu art. 2º, prevê ser um dever dos Estados-signatários adotar as medidas legislativas necessárias para o cumprimento do referido tratado:

ARTIGO 2

Dever de Adotar Disposições de Direito Interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outras naturezas que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades (OEA, 1969).

Assim, é um dever estatal que o Brasil incremente sua legislação interna com normas protetivas de direitos humanos para a implementação da referida convenção, o que inclui as constituições estaduais. Ademais, nos termos do posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, por conta do Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile, violações estatais do art. 2º da CADH, seja por inexistência de normas específicas, ou pela não realização de práticas que conduzam a efetivação dos direitos humanos geram responsabilização internacional do Estado (MAZZUOLI,

2019, p. 582). Sendo assim, quanto melhor definidos os direitos humanos nas Constituições Estaduais, melhor estarão preparadas as autoridades estaduais para o seu referido cumprimento.

No mesmo sentido, entende Alcalá (2015, p. 330), que sustenta que a CADH determina a obrigação geral de cada Estado-parte em adequar o respectivo Direito Interno às disposições da convenção, nos termos de seu art. 2º. Logo, o Estado-parte deve adotar todas as medidas internas, de modo que tal mandamento seja cumprido de forma efetiva, atendendo ao princípio do “*effet utile*” (efeito útil).

Logo, verifica-se que o art. 2º da CADH é uma diretriz que complementa aquela contida no art. 34, inciso VII, alínea “b”, da Constituição Federal; reforçando o mandamento de que os Estados federados devem assegurar os direitos humanos assegurados na convenção interamericana, inclusive, por meio de medidas legislativas (que podem ocorrer mediante leis ou emendas à constituição estadual).

Segundo Laura Pautasi (2016, p. 138), os sistemas de monitoramento do sistema interamericano de direitos humanos, através de seus comitês temáticos, utilizam “indicadores de progresso”, para a verificação dos graus de avanço no cumprimento dos tratados regionais, sendo que os “indicadores estruturais” estão relacionados com o sistema institucional e legal do Estado para cumprir as obrigações convencionais). Dessa forma, a inserção de normas nas Constitucionais Estaduais voltadas para a proteção dos direitos humanos e grupos vulneráveis minoritários já representa, por si só, um avanço na proteção desses direitos.

A legiferação específica de normas protetivas de direitos humanos nas Constituições Estaduais representa um dispositivo com força normativa (pode ser exigido judicialmente), podendo instigar a participação de mais atores sociais (governamentais e da sociedade civil), aumentando as chances de fatos da vida serem interpretados conforme os direitos humanos, implementando-se esta proteção.

Bogdandy (2016, p. 18) sustenta que a abertura em um ou em poucos artigos das Constituições internas abre o ordenamento para o direito internacional público, principalmente para a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Dessa forma, cria-se um bloco de constitucionalidade comum, onde normas protetivas de direitos humanos são utilizadas como padrões mínimos para todos os países da região.

Posteriormente, com essas normas Constitucionais Estaduais elaboradas, podem ser realizadas estratégias e políticas públicas na região, que concretizarão tais direitos humanos (PAUTASSI, 2016, p. 138), fato que pode ser fomentado e

fiscalizado por órgãos como Defensoria Pública ou organizações não governamentais e setores da sociedade civil que atuam na área de direitos humanos.

O ICAAL harmoniza o sistema interno e o sistema interamericano, através dos seus blocos de constitucionalidade e convencionalidade (respectivamente). Contudo, tendo em vista que a busca são os “standards mínimos de proteção” de cada um desses sistemas (através do princípio da primazia da norma mais favorável aos direitos humanos), surge ainda o “controle de fundamentalidade”, que seria a busca da norma mais benéfica ao ser humano, dentro do Sistema Regional Interamericano. Dessa forma, todos os juízes nacionais também são juízes interamericanos, devendo ficar atentos a evolução da norma mais favorável a ser aplicada (BORGES; PIOVEZAN, 2019, p. 19).

Assim, o ICAAL atribui ao Poder Judiciário um papel fundamental para a concretização do constitucionalismo transformador, tendo em vista que o referido poder será responsável pela implantação dos standards regionais. Entretanto, outro ponto-chave é o “*constitucionalismo em rede*”, exercido pelos múltiplos atores do ICAAL, que podem se engajar numa interlocução, colhendo-se os entendimentos comuns sobre um determinado assunto, para a implementação desses padrões regionais. Dessa forma, “o constitucionalismo em rede opera, portanto, como um *soft power* em matéria de proteção dos direitos humanos, à democracia e ao estado de direito” (CAMPOS MELLO, 2019, p. 44).

De um modo geral, a implementação dos direitos humanos em cada estado federado enfrenta problemas semelhantes. Daí a importância do diálogo em rede envolvendo os diversos atores do ICAAL, para que seja buscada a fundamentalidade na região.

Outro relevante fator de desenvolvimento da rede do ICAAL é a implementação do controle de convencionalidade no plano interno, de modo que o Poder Judiciário de cada estado passa a ter o poder-dever de implementar os direitos humanos por meio desta importante ferramenta.

Deve ser ressaltado que o art. 4º, inciso II, da CRFB estabelece “a prevalência dos direitos humanos” como um dos princípios da República Federativa, devendo esta ser uma das bases para a implementação do controle de convencionalidade no âmbito interno. Todavia, para a efetiva concretização deste instrumento, é necessário mais do que a ratificação de tratados internacionais, demandando-se também mecanismos de aproximação da referida teoria com a realidade do dia a dia (FACHIN *et al.*, 2016,

p. 292-293).

A mera incorporação de tratados de direitos humanos no Brasil já permite a utilização do instrumento do controle de convencionalidade. Todavia, seria desejável que a legislação interna também se compatibilizasse com essa modalidade, ajustando-se, internamente, aquilo que o Estado Brasileiro se propôs internacionalmente a cumprir (FACHIN *et al.*, 2016, p. 293).

Também é necessário que haja uma conscientização dos operadores do direito em geral, bem como da sociedade civil, no sentido de que o ordenamento interno se encontra interligado à ordem internacional de proteção dos direitos humanos). Assim, o conhecimento dos tratados internacionais e da jurisprudência da Corte IDH torna-se essencial para a evolução dos direitos humanos e da Democracia brasileira, prevalecendo o princípio *pro persona*, ou seja, a norma mais favorável aos direitos humanos. A negligência nesse sentido põe em risco a legitimidade do Sistema Interamericano e perpetua as violações de direitos humanos (FACHIN *et al.*, 2016, p. 294).

É sabido que, ao longo dos anos, o Estado brasileiro produziu uma certa infraestrutura, com a finalidade de criar condições para a implementação das decisões internacionais. Nesse sentido, verifica-se a criação da Divisão de Direitos Humanos no Ministério das Relações Exteriores (desde 1995), responsável pelo recebimento de todas as comunicações oriundas dos sistemas da ONU e da OEA. Também se destaca a criação de um Ministério de Direitos Humanos (iniciado como Secretaria em 2003 e atualmente integrado no Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos), o qual se encontra incumbido de efetuar as manifestações oficiais do Estado perante a CIDH e a Corte IDH. Por fim, a Advocacia Geral da União (AGU) possui a função de representação judicial do Estado brasileiro perante a ONU e a OEA (FACHIN *et al.*, 2016, p. 295).

Contudo, deve ser ressaltado que são as autoridades estaduais e municipais que possuem as atribuições constitucionais para lidar com a maior parte das violações de direitos humanos, além de serem responsáveis pelo envolvimento dos Poderes Legislativo e Judiciário com o SIDH, tanto na criação de leis que abarquem uma maior proteção, como na impugnação judicial de tais violações (FACHIN *et al.*, 2016, p. 295).

Com isso, é importante (e gradativamente necessária, considerando que é um indicador estrutural de progresso na aplicação do SIDH, conforme exposto acima) uma modificação das constituições estaduais, no sentido de inserção da

regulamentação formal sobre o controle de convencionalidade, perante o Poder Judiciário Estadual. Ainda que isto não seja necessário para a utilização “atual” do instituto, como se observa, estaria mais relacionado com a conscientização jurídica dos operadores do direito e da sociedade civil. É importante transformar os “potenciais” atores do Sistema Interamericano em “atores efetivos”.

Além disso, se existe uma estrutura na Administração Pública Federal para lidar com os direitos humanos, faz sentido a capilarização desse aparato, criando-se órgãos na Administração Estadual responsáveis pela concretização das decisões da Corte Interamericana nos estados.

Tanto os juízes internacionais como os nacionais possuem um protagonismo na implementação do direito internacional dos direitos humanos, uma vez que são garantidores do respeito aos direitos fundamentais. Todavia, o juiz nacional possui uma relevância ainda maior, pois suas atribuições jurisdicionais estão relacionadas com um “espaço de fenômeno” em que ocorre maiores violações de direitos humanos. Por este motivo, os juízes nacionais devem aplicar o controle de convencionalidade, inclusive, fazendo preponderar a norma internacional de direitos humanos, em face da norma nacional, em caso de conflito (RAMIREZ, 2016, p. 123-125).

Ramirez sustenta (2016, p. 126) que o controle de convencionalidade deve ser utilizado como um elemento de “harmonização jurídica”, e não como um fator de dispersão. O aludido instrumento possui um manejo delicado, sendo fundamental a regulamentação dos “canais, métodos, procedimentos, faculdades e consequências” desse controle. Assim, quando o juiz interno emprega o controle de convencionalidade, ocorre um “desdobramento funcional” de suas atribuições judiciais e ele também se torna um juiz internacional.

Roa (2022, p. 107) atenta para situações ocorridas no Direito Comparado, em que tribunais protagonizaram um viés transformador em suas sociedades, mas contaram com outras instituições e poderes como aliados nessa transformação (como o Legislativo, o Executivo, movimentos sociais ou a população em geral). O autor ressalta que é desejável que o Judiciário construa posicionamentos jurisprudenciais sólidos, com deferência ao Poder Legislativo, de modo que o país se desenvolva em bases sólidas.

Os juízes não conseguirão sozinhos transformar uma sociedade, resolvendo todas as violações de direitos humanos e modificando toda a estrutura estatal impedindo novas violações. Contudo, devem impulsionar a mudança, criando

caminhos juntamente com o Legislativo ou com o Executivo, quando for possível. O juiz deve tornar-se um “ator jurídico”, buscando superar formalismos e entendimentos ultrapassados de momentos políticos anteriores, mas “evitar interpretações originalistas da constituição” (ROA, 2022, p. 107-108).

Ademais, outro ponto a ser ponderado é verificar se alguns órgãos, compostos por integrantes da sociedade civil, e estruturados pelas Constituições Estaduais brasileiras, podem auxiliar no fortalecimento do constitucionalismo transformador na América Latina. Dessa forma, também foi realizada pesquisa nas constituições estaduais, com a finalidade de aferir quais desses documentos possuem órgãos estruturados que possam cumprir tal finalidade.

Bogdandy (2016, p. 40) menciona a relevância da participação da sociedade civil no constitucionalismo transformador, explicando que muitos julgados da Corte IDH foram auxiliados pela litigância estratégica de alguns setores da sociedade civil, ao mesmo tempo que a Corte IDH possui uma preocupação voltada para o fortalecer o pluralismo social na região.

Conforme mencionado no primeiro capítulo, Melina Fachin (2020, p. 78-79) reforça tal argumento, mencionando que movimentos feministas auxiliaram na elaboração da Lei Maria da Penha. Ademais, a sociedade civil, através de sua composição heterogênea possui um entendimento e visão diferenciados, acerca de eventuais violações e demandas sobre direitos humanos, de modo que a sua participação em diálogos com órgãos governamentais pode auxiliar numa melhor concretização dos direitos humanos, pelo interior do país (FACHIN, 2020, p. 78-79). O espectro dessa participação é bastante amplo, a sociedade civil pode auxiliar o Poder Judiciário participando de processos, na qualidade de *amicus curiae*; bem como ajudar o Poder Legislativo na elaboração de projetos de lei; ou ainda o Poder Executivo, no auxílio e fiscalização na formulação de políticas públicas.

Vale ressaltar que muitas Constituições Estaduais possuem a previsão de órgãos de composição heterogênea, formados por acadêmicos, representantes de ONG's e ainda de diferentes instituições públicas regionais. Os órgãos que mais se desenvolveram nesse sentido, foram os conselhos de direitos humanos, da mulher, dos idosos, bem como de outros grupos minoritários e vulneráveis, os quais possuem atribuições deliberativas e fiscalizatórias, de políticas públicas ou de violações específicas na área.

A título de exemplo, pode ser citado o art. 224, da Constituição do Estado de Pernambuco, o qual prevê a criação de um Conselho Estadual da Criança e Adolescente:

Art. 224. A lei criará Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão normativo, deliberativo, controlador e fiscalizador da política de atendimento à infância e à juventude, a ser presidido por membro eleito dentre os representantes desse Conselho, ao qual incumbe a coordenação da política estadual de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Parágrafo único. A lei disporá acerca da organização, composição e funcionamento do Conselho, garantindo a participação de representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Órgãos Públicos encarregados da execução da política social e educacional relacionada à infância e à juventude, assim como, e em igual número, de representantes de organizações populares. (PERNAMBUCO, 2020).

De acordo com Lúcia Secoti (2020), ex-Presidente do Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos (CNDI), um conselho possui a atribuição de dialogar com a sociedade e com as instâncias governamentais; bem como debater e apresentar propostas aos órgãos competentes, com a finalidade de assegurar os direitos do respectivo grupo (JORNAL ALTO TAQUARAL, 2020).

Um órgão governamental exclusivamente composto por membros de um partido político tenderia a formar um grupo de interesses voltado para agendas partidárias, deixando em segundo plano o interesse dos eleitores. É desejável que tal entidade também seja composta por pessoas sem vínculos institucionais, muitas vezes ligados a grupos de pressão, que podem influenciar decisões agindo também nos bastidores (DIAS, 2020, p. 19).

Segundo Dias (2020, p. 43), “os conselhos integram um projeto de maior descentralização e participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis.” Seus princípios básicos estão regulamentados no art. 204 da CF:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

(BRASIL, 2022).

Os conselhos gestores foram inseridos na constituição em razão de demandas da sociedade civil. Por conta da descentralização, devem ser criados nas três esferas federativas, com competências legislativas e materiais, sendo que cada conselho é responsável pela coordenação e execução dos programas alusivos à sua pauta na respectiva esfera em que foi instalado. Cada conselho é um órgão autônomo, mas vinculado estruturalmente a alguma Secretaria, geralmente, a de Assistência Social, à qual destina uma dotação orçamentária para o seu funcionamento (DIAS, 2020, p. 58 e 66).

As composições dos conselhos costumam ser colegiadas, de forma paritária; sendo uma metade de membros indicados pelo Governo, e outra por representantes da sociedade civil. As decisões são coletivas, após debates internos. Usualmente, as entidades que desejarem participar dessas eleições devem preencher a certos requisitos, indicando representante titular e suplente. Caso os indicados sejam eleitos, a entidade se torna a titular da cadeira pelo prazo do mandato (DIAS, 2020, p. 58 e 66).

Os conselhos gestores decidem sobre a formulação de certas políticas públicas, dentro da respectiva atribuição (infância, idoso, mulher, ...) e esfera (federal, estadual ou municipal), vinculando todas as entidades envolvidas, inclusive o ente federado. Ademais, no REsp. 493.811/SP, o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido que a implementação de um programa votado no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente vincula o referido município, devendo este realizar a dotação orçamentária para a realização da política (DIAS, 2020, p. 68-69).

Tendo-se presentes tais aspectos, será verificado, na sequência, quais Constituições Estaduais do Brasil já possuem a estruturação (ou menção) desses conselhos de direitos humanos ou de proteção de grupos vulneráveis e minoritários, em seus textos. Vale ressaltar que algumas dessas cartas também possuem a previsão de outros órgãos com funções semelhantes, razão pela qual também serão citados.

Inicialmente, é possível constatar a previsão de um Conselho Estadual de Direitos Humanos nas Constituições dos Estados do Amapá (art. 334), Mato Grosso do Sul (art. 252) e do Paraná (art. 227). Na Constituição do Mato Grosso do Sul, existe a determinação da criação por lei de um Conselho Estadual de Direitos Humanos,

com a atribuição de “investigar as violações de direitos humanos” ocorridas no referido estado, bem como encaminhar denúncias aos órgãos competentes e propor soluções a eventuais violações (MATO GROSSO DO SUL, 2020). Dessa forma, verifica-se a previsão de um órgão composto por membros da sociedade civil, que auxilia na fiscalização de eventuais violações de direitos humanos.

Em seguida, observa-se que existe a determinação de ser regulamentado um Conselho Estadual da Infância e Adolescência nas Constituições dos Estados do Amapá (art. 309), do Amazonas (art. 243, § 1º), da Bahia (art. 283, § 5º), de Minas Gerais (art. 226), de Mato Grosso (art. 234), do Maranhão (art. 252, § único), de Pernambuco (art. 224), do Piauí (art. 249), do Rio Grande do Norte (art. 157, § 5º), do Rio Grande do Sul (art. 260, § 2º), do Pará (art. 298), da Paraíba (art. 248).

Ademais, verifica-se que a Constituição Paraibana, em seu art. 248, dispõe, como atribuições de seu Conselho da Criança e Adolescente: a) o estabelecimento de prioridades para a aplicação de recursos públicos destinados para a área; b) a possibilidade de elaborar propostas de modificação na estrutura dos órgãos protetivos; e c) deliberar sobre a participação financeira para a execução de programas a serem realizados por entidades não governamentais. Ademais, destinou assentos em seu conselho para diversos membros de instituições, como Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, além de representantes da Seccional Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil e de representantes da sociedade civil (PARAÍBA, 2020). A presença de representantes de instituições distintas aumenta a chance de se vislumbrarem diferentes perspectivas e linhas de ação, sobre eventuais projetos para os direitos da mulher.

Por sua vez, no que diz respeito ao Conselho de Direitos da Mulher, existe sua previsão nas Constituições dos Estados do Ceará (art. 277), do Pará (art. 299, inciso III) e do Paraná (art. 219). Ademais, a Constituição Paraense dispõe que o respectivo Conselho Estadual para Assuntos da Mulher deverá ser composto pela participação paritária de indicados do Poder Executivo e de integrantes da sociedade civil, estes indicados pelas entidades de proteção da mulher (PARÁ, 2020). A participação paritária de membros da sociedade civil fortalece a característica do pluralismo e essa determinação na constituição estadual dificulta a composição por pessoas unicamente indicadas pelo governo local.

Por sua vez, são relevantes os dispositivos da Constituição Cearense, tendo estabelecido um Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (art. 277), com autonomia

administrativa e financeira e participação no Conselho de Educação, com a incumbência de “propor medidas e ações que possibilitem o exercício dos direitos da mulher”, devendo ser obrigatória e prioritária sua consulta, na formulação de políticas públicas, em “todas as instâncias da administração estadual” (CEARÁ, 2020).

Além disso, verificou-se a menção a conselhos indigenistas nas Constituições dos Estados do Acre (art. 220-A, § 4º) e do Pará (art. 300, § 4º). Na Constituição Paraense, consta a determinação de que o Conselho Indigenista deverá ser composto, majoritariamente, por representantes originários da população indígena e que a participação do referido conselho será essencial para a “formulação de conceitos, políticas e na tomada de decisões” de assuntos afetos ao referido grupo (PARÁ, 2020). Neste ponto, destaca-se a relevância da participação majoritária de indígenas no referido conselho, com a finalidade de fortalecer o pluralismo e o “lugar de fala” nas atividades do conselho.

A Constituição do Estado de Rondônia menciona, no art. 242, §§ 2º e 3º, que o Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas será um órgão vinculado ao sistema estadual de saúde, responsável pela normatização, controle, e fiscalização das drogas e demais substâncias inebriantes, formulando princípios para a evitação de seu uso (RONDÔNIA, 2020).

Algumas Constituições Estaduais determinaram a criação de um Conselho Estadual do Idoso, sem a menção de maiores detalhes, como é o caso das Constituições dos Estado de Minas Gerais (art. 226) e do Rio Grande do Sul (art. 260, § 2º) (MINAS GERAIS, 2020; RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Por sua vez, algumas constituições subnacionais mencionam conselhos penitenciários. É o caso da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, que determina a participação do Conselho Penitenciário no auxílio da elaboração dos regimentos internos dos presídios estaduais (art. 5º, § 2º). Por sua vez, a Constituição Amapaense também menciona sobre a instalação de um Conselho Estadual de Política Penitenciária, sem maiores informações (art. 336) (RIO GRANDE DO NORTE, 2019; AMAPÁ, 2020).

Por sua vez, algumas Constituições Estaduais dispuseram sobre a criação de outros conselhos, mas sem maiores detalhamentos acerca de suas estruturas. Por exemplo, na Constituição do Estado de Minas Gerais, encontra-se prevista a criação de um Conselho Estadual de Portadores de Deficiências (art. 226, § único). Por sua vez, na Constituição Amapaense, consta a determinação de instalação de um

Conselho Estadual da Promoção da Igualdade Racial (art. 332-A, inciso VII). Por fim, na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, há a determinação de instalação do Conselho Estadual da Juventude (art. 260, § 2º) (AMAPÁ, 2020; MINAS GERAIS, 2020; RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Para além de conselhos estaduais, algumas Constituições preveem outros órgãos com atribuições similares. É o caso da Constituição do Estado de Goiás, à qual prevê a criação da Comissão Permanente de Defesa do Idoso (art. 174), estando incumbida de realizar a política de assistência ao idoso, de fiscalizar as entidades responsáveis pelo amparo aos idosos, elaborar programas preparatórios para a aposentadoria de idosos, dentre outros. Por sua vez, a Constituição do Estado do Amapá prevê a implantação da Ouvidoria da Mulher (art. 329). Por fim, na Constituição Baiana, existe a menção à Comissão Estadual da Mulher (art. 282, inciso V), sendo que, nas duas últimas cartas, existem maiores detalhamentos acerca desses órgãos (AMAPÁ, 2020; BAHIA, 2020; GOIÁS, 2020).

Fora a criação específica de órgãos, é relevante mencionar o art. 4º da Constituição Mato-grossense, que estabelece como um direito fundamental estadual “a participação da coletividade na formulação e execução das políticas públicas em seu território, bem como na elaboração de programas, projetos e planos estaduais e municipais, mediante assento e órgãos colegiados” (MATO GROSSO, 2020).

Além disso, a Constituição do Estado do Alagoas prevê, em seu art. 191, a participação da comunidade na formulação das políticas de assistência social e no controle das ações relacionadas com tais assuntos, através de conselhos, sindicatos, associações e outros órgãos representativos (ALAGOAS, 2020).

Cumprе salientar que os conselhos controladores, em qualquer nível da federação podem ser regulamentados por leis ordinárias, independentemente de previsão na Constituição Estadual ou em lei orgânica municipal. Contudo, a defesa de direitos humanos pode vir a descontentar ou não ser o planejamento de eventuais governos, sendo necessária uma proteção maior a essas entidades. Foi o que aconteceu com o Decreto Federal n. 9893/2019, o qual alterou a composição do Conselho Nacional do Idoso - CNDI (Lei n. 8.842/94), destituindo o colegiado eleito para o período de 2016-2020, tendo diminuído sua composição para 6 membros, sendo a metade indicada pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e a outra metade por membros da sociedade civil. (BRASIL, 2019; BRASIL, 1994; JORNAL ALTO TAQUARAL, 2020).

Por fim, cumpre salientar o destaque do papel de “*watchdogs* (vigilantes) democráticos”, de diferentes setores da sociedade, agindo em rede, de forma contrária a atos antidemocráticos no Brasil. A referida expressão foi citada por Patrícia Perrone Campos de Mello (2022), no atual cenário brasileiro, envolvendo árbitros do Poder Executivo.

A mesma autora também conceitua a ocorrência de uma “erosão democrática” (MELLO, 2022, p. 167-168), que consiste em conjuntos de atos dispersos de ataques às instituições democráticas que, dispersos, possuem um dano menor; mas, com o tempo, vão se intensificando e fragilizando a democracia, criando “novas regras do jogo”. Como exemplos, podem ser citados: leis que modificam regimes jurídicos ao Poder Judiciário; atos que determinem certas restrições ao acesso à informação; ataques; questionamentos dos atos do Supremo Tribunal Federal ou da lisura de eleições com o voto eletrônico, dentre outros (MELLO, 2022, p. 167-168).

Pois bem, para o enfrentamento a essa ameaça, Mello classificou a conduta de algumas instituições e setores da sociedade civil como tendo exercido um papel fundamental como *watchdogs*, repassando informações, promovendo críticas e prestações de contas, realizando “um juízo crítico sobre os atos públicos, provocando a participação” e, com estes atos, contribuindo com a proteção do regime democrático (MELLO, 2022, p. 169).

A referida autora cita várias instituições que fizeram o papel de *watchdogs* democráticos internos, como o STF (exercendo o controle de constitucionalidade), as Casas Legislativas (instaurando comissões parlamentares de inquérito), o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Tribunais de Contas dentre outras instituições, que agem, dentro de suas atribuições, diante de violações do Executivo, impondo constrangimentos a ilegalidades e excessos (MELLO, 2022, p. 169-170).

Ao surgir a pandemia do COVID-19, o Governo Federal adotou uma postura “de negacionismo quanto à sua gravidade e de anticienficifismo”, havendo uma resistência à adoção de medidas profiláticas e, posteriormente, à compra de vacinas. Foi bastante importante o papel dos Estados brasileiros (juntamente com os Municípios), que se utilizaram de seu poder de autonomia e competência para “cuidar da saúde e assistência pública” (art. 23, inciso II) e para “legislar sobre proteção e defesa da saúde” (art. 24, inciso XII), para produzirem normas sobre saúde e vigilância sanitária mais restritivas do que as expedidas pela União (MELLO, 2022, p. 178).

Dessa forma, verifica-se que os Estados (e Municípios) também exerceram o papel de *watchdogs* democráticos, agindo dentro de suas competências constitucionais, em face de medidas arbitrárias da União.

Araújo e Meyer (2022, p. 429) relatam que o Conselho Federal da OAB interpôs a ADPF 672, com o pedido de medida cautelar para que o Presidente da República não praticasse “atos contrários às medidas de isolamento social de Estados e Municípios”, tendo o STF julgado pela procedência do pedido, no sentido de que “fossem respeitadas as decisões de governadores e prefeitos”. Dessa forma, o STF (e o Conselho Federal da OAB) agiram em favor do federalismo subnacional (ARAÚJO, MEYER, 2022, p. 429-430). E não apenas isto, também adotaram, o papel de *watchdogs* democráticos.

Com isso, verifica-se que diversas instituições agiram conjuntamente, em forma de rede, como vigilantes da democracia, suprimindo omissões estatais e agindo em favor da democracia e dos direitos humanos (MELLO, 2022, p. 189). Quanto aos Estados federados, verifica-se que também foram ativos nesse papel, utilizando-se de suas autonomias subnacionais para a edição de normas sanitárias mais rígidas.

Esta atuação em rede, inclusive dos Estados Federados, trabalha em favor do desenvolvimento de um constitucionalismo transformador, tendo em vista que houve a defesa da manutenção de standards mínimos garantidos pela Constituição Federal e pelas Constituições Estaduais, em face de medidas abusivas do poder executivo federal (MELLO, 2022, p. 165). Por este motivo, é importante o aperfeiçoamento das Constituições Estaduais da federação, para o fortalecimento de suas competências decorrentes, na defesa dos direitos humanos

Pelo exposto, foram apresentados aspectos de convergência entre as constituições estaduais e o constitucionalismo transformador da América Latina, objetivando a proteção dos direitos humanos e dos grupos vulneráveis e minoritários. Foi exposto que a inserção de normas de direitos humanos nas constituições estaduais se encontra em conformidade com o art. 2º da Convenção Americana de Direitos Humanos, podendo ser considerado como um “indicador estrutural” de progresso para a verificação dos graus de avanço da implementação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o que pode ocasionar a produção de políticas públicas e propiciar um aumento de atores sociais nessa área.

Outro aspecto importante apresentado é o fortalecimento do controle de convencionalidade, sendo relevante a inclusão deste procedimento nas constituições

estaduais, devendo ainda os juízes estaduais incrementar a aplicação desta ferramenta jurídica em suas atividades do dia a dia. Por fim, demonstrou-se quais Constituições Estaduais brasileiras possuem alguma regulamentação sobre conselhos controladores relacionados a atividades de promoção de direitos humanos e de grupos vulneráveis e minoritários (como conselhos da mulher, do idoso, da infância e juventude, indigenista). Considerando que a composição destes grupos é heterogênea e composta parcialmente por representantes da sociedade, aumenta-se consideravelmente o número de atores sociais que passam a trabalhar na defesa dos direitos desses grupos vulneráveis, fortalecendo-se o constitucionalismo transformador.

5 CONCLUSÃO

Conforme exposto anteriormente, o problema de pesquisa que a dissertação pretende responder é: Considerando-se a inserção do Estado Brasileiro no contexto de um constitucionalismo multinível e tomando-se como referência a noção de *Ius Constitutionale Commune* para a América Latina, as Constituições Estaduais brasileiras incorporam conteúdos voltados à proteção dos direitos humanos, como mecanismos relacionados à proteção de grupos vulneráveis e cláusulas de abertura ensejadoras dessa integração?

Pois bem, no primeiro capítulo, foi apresentada uma breve evolução histórica no constitucionalismo contemporâneo até o surgimento do constitucionalismo multinível, do transconstitucionalismo e da interconstitucionalidade. Também foi apresentada uma evolução do Sistema Interamericano de Direito Humanos e do *Ius Constitutionale Commune* da América Latina. Dessa forma, verifica-se que o primeiro capítulo ainda não responde o problema da pesquisa, eis que as Constituições Estaduais brasileiras ainda não foram abordadas. Contudo, é relevante destacar que os Estados Federados também podem ser considerados como uma ordem constitucional local, podendo entrar em diálogo com as demais ordens constitucionais e, da mesma forma, proteger os direitos humanos.

No item 2.1.1, conclui-se que, após o final da Segunda Guerra Mundial, os Estados nacionais deram uma atenção maior aos direitos humanos, o que fez surgir um Sistema Global de Direitos Humanos, bem como sistemas regionais, como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Também é possível concluir que, com a integração da União Europeia, surgiu-se a necessidade de criação de teorias como o constitucionalismo multinível e a interconstitucionalidade, que buscam estudar as relações jurídicas entre diferentes ordens constitucionais.

Através do 2.1.2.1, conclui-se que a teoria do constitucionalismo multinível, foi criada para um contexto da União Europeia. A teoria pressupõe que a ordem supranacional criada com os tratados formadores da União Europeia é superior às ordens nacionais, possuindo o status semelhante ao de uma constituição supranacional. Todavia, esse status hierárquico incontestável é perigoso em situações de conflito entre economia e manutenção de direitos fundamentais e, através do Tratado de Estabilidade, Coordenação e governança na União Econômica e Monetária da União Europeia, foram aplicadas normas que determinaram a

austeridade financeira, o que prejudicou os direitos sociais de alguns países.

No item 2.1.2.2, conclui-se que a teoria do transconstitucionalismo explica ser possível a troca de diálogos entre diferentes ordens, não importando a hierarquia entre elas. Esse diálogo pode ocorrer de modo formal ou informal e pode envolver atos de qualquer um dos três poderes, o que é relevante para o trabalho, pois nos itens 4.1 e 4.2 são verificadas várias formas de diálogos entre Constituições Estaduais e entre estas e a Constituição Federal.

Destaca-se que o autor Marcelo Neves discorreu sobre algumas limitações da teoria, por exemplo quando existe uma discrepância de poder muito grande entre as distintas ordens, a tendência é não existir diálogo, e sim a imposição da norma do ordenamento mais forte.

No item 2.1.2.3, verifica-se que a teoria da interconstitucionalidade preserva a integração em rede de diferentes ordens, mas preserva o standard mínimo de direitos fundamentais até então conquistados. Existe uma relativização da soberania, mas apenas na seara dos direitos humanos. A interconstitucionalidade também traz a ideia da interculturalidade, que sustenta que a integração de ordens constitucionais distintas permite o diálogo entre diferentes culturas, permitindo-se a integração entre elas. Este conceito também é relevante para o trabalho, pois, no item 3.2, foram trazidos aspectos de aproximação entre as constituições estaduais e a interculturalidade, através de normas de algumas dessas constituições que conferem normas diferenciadas para as comunidades indígenas, como o direito ao ensino bilíngue.

Com base no item, 2.2.1 verifica-se que o SIDH possuiu alguns entraves iniciais para seu pleno desenvolvimento, como a Guerra Fria e a política imperialista dos Estados Unidos na América Latina, além disso, vários Estados dessa região adoraram regimes de Governo autoritários, o que gerou muitas violações de direitos humanos.

Ademais, conclui-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos começou suas atividades mesmo antes de existir o Pacto de San José da Costa Rica e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo atuado, inicialmente, com base na DAADH. Posteriormente, houve sua integração ao tratado da CADH e um crescimento gradativo de suas atribuições.

Com relação à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), conclui-se que suas opiniões consultivas e sentenças em casos contenciosos são de caráter vinculante aos Estados signatários da cláusula que autoriza a sua atuação. A Corte

IDH construiu o conceito de “corpus iuris interamericano”, que é o conjunto dos tratados do SIDH, bem como das interpretações da Corte IDH.

Através do item 2.2.2, verifica-se que muitos dos novos direitos prometidos nas constituições da América Latina entram em conflito com antigas esferas de poder, fato que atrapalha a concretização das mudanças sociais. As principais formas de concretização do constitucionalismo transformador são: a) a utilização das cláusulas de abertura das constituições em relação à CADH e ao corpus iuris interamericano; b) o crescimento da utilização do controle de convencionalidade internamente nos Estados;

Além disso, conclui-se que, nos termos do art. 2º da CADH, os Estados signatários do referido tratado possuem o dever de adequação do ordenamento jurídico interno às diretrizes da citada convenção. Isto inclui as constituições estaduais, naturalmente vocacionadas para a regulamentação de direitos fundamentais. Conforme será visto no item 3.2, as constituições estaduais também devem conter normas de direitos humanos.

Por fim, verifica-se que o ICAAL tem como uma de suas bases a participação plural da sociedade, inclusive grupos vulneráveis e minoritários. Isto possui relevância porque, no item 4.3 do trabalho, são apresentadas formas de participação desses setores.

O segundo capítulo procura explicar o desenvolvimento do Federalismo no Brasil, o qual influi na configuração atual dos Estados Federados e das Constituições Estaduais. Dessa forma, retomando a problemática da dissertação neste ponto, verifica-se que o segundo capítulo responde parcialmente à pergunta do problema. As Constituições Estaduais brasileiras podem conter normas de direitos humanos e normas protetivas de grupos vulneráveis e minoritários concretizadas em seus capítulos que tratam de “direitos fundamentais”, ou ainda em outros trechos. Esses direitos fundamentais podem ser inéditos, desde que não contrariem vedação expressa em sentido contrário, proveniente da Constituição Federal. Além disso, dentre os princípios constitucionais sensíveis, também se encontra a determinação para que os Estados Federados observem a proteção dos “direitos da pessoa humana” (art. 34, inciso VII, alínea “b”, da CF), de modo que se torna um poder-dever dos Estados Federados em proteger os direitos humanos, seja por meio de políticas públicas, ou através de dispositivos nas Constituições Estaduais. Contudo, o referido capítulo não trata das teorias do constitucionalismo multinível e do ICAAL, de modo

que não há um enfoque das constituições Estaduais com as referidas temáticas.

Com base no segundo capítulo, é possível concluir que a capacidade de auto-organização dos Estados-membros gera o poder-dever de se criar uma Constituição Estadual, devendo ser observados os comandos e limitações impostos pela Constituição Federal. Todavia, esses entes possuem a competência legislativa para legislar dentro das matérias autorizadas e não proibidas pela Constituição Federal.

Por meio do item 3.1.1, conclui-se que, desde a época do período colonial, houve o crescimento do interesse de elites regionais na descentralização do poder. Quando a Independência do país se consolidou, foi adotado um modelo de Estado Unitário e centralizador, muito embora tenha permanecido o interesse de certas elites com a descentralização.

Durante o período da República Velha, adotou-se, inicialmente, o Federalismo com um modelo que conferia poucas limitações a autonomia dos Estados-membros, mas isto gerou exorbitâncias por parte de alguns Estados Federados, que inseriram em suas constituições estaduais dispositivos que invadiam a esfera de competência da União e a administração dos Municípios. A partir da Revisão Constitucional de 1926, foram inseridos no texto constitucional os chamados “princípios constitucionais sensíveis”, que configuram limitações e imposições ao poder constituinte e à autonomia dos Estados, sob pena de intervenção federal em caso de descumprimento. O referido instrumento foi repetido em todas as Constituições posteriores, inclusive, na de 1988.

Com base no período Republicano, é possível verificar que, após 1926, houve um aumento gradativo nas competências constitucionais da União Federal, ocorrendo um esvaziamento das competências dos Estados. Com a Constituição de 1934, foram adotadas as competências concorrentes e com a de 1946 foi incrementado o “Federalismo Cooperativo”. Todos esses arranjos constitucionais foram repetidos nas Constituições subsequentes, estando inseridos na Constituição de 1988.

No item, 3.2, conclui-se que a estrutura organizativa constitucional brasileira das constituições estaduais foi inspirada no sistema dos Estados Unidos da América, assim como as competências remanescentes dos Estados-membros, às quais são oriundas da X Emenda da Constituição Americana. Todavia, conclui-se que o espaço de autonomia dos Estados Federados naquele país é bastante amplo; enquanto no Brasil é mais limitado, em razão de várias limitações ao poder constituinte decorrente.

Também foi constatado que o STF, em seus posicionamentos jurisprudenciais, possui uma tendência em aplicar extensivamente o “princípio da simetria”, declarando inconstitucionais muitos dispositivos de constituições estaduais que estariam assegurados pela autonomia federativa dos Estados-membros. Este constante entendimento inibe os Estados-membros em atualizarem suas constituições estaduais com as emendas necessárias, o que impede que os Estados federados no Brasil utilizem certas inovações como experiências positivas para a Federação como um todo.

Também foi verificado o posicionamento de José Afonso da Silva, que sustenta que os Estados devem zelar pelo cumprimento dos direitos fundamentais, podendo estes ser ampliados, nos textos das constituições estaduais.

Além disso, é possível concluir que, se uma Constituição nacional é um documento baseado na organização dos poderes e na fixação de um rol de direitos fundamentais; tal premissa também pode ser aplicada para as Constituições Estaduais, de modo que, por se conceituarem como uma “Constituição” (estadual), deve ser esperado conter nela um rol de direitos fundamentais.

Verificou-se que o próprio texto da Constituição Federal possibilita ao Legislativo Estadual a competência direta para legislar sobre certos assuntos que abarcam a proteção de grupos vulneráveis e minoritários, por meio das competências comuns e concorrentes, como assistência social (art. 23, inciso II), programas de construção de moradias (art. 23, inciso IX), combate às causas da pobreza e promoção da integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, inciso X), Direito Penitenciário (art. 24, inciso I), proteção e integração dos portadores de deficiências (art. 24, inciso XIV) e proteção à infância e juventude (art. 24, inciso XV). Essas temáticas se tratam, portanto, de “espaços de autonomia” que o constituinte originário expressamente autoriza a legiferação ao constituinte decorrente. Da mesma forma, a Constituição Federal possibilita o constituinte decorrente a tratar do espaço de autonomia envolvendo os direitos da criança e do adolescente (no art. 227), dos idosos (no art. 230), dos indígenas, quilombolas, populações ribeirinhas e outros povos tradicionais (no art. 215).

Por sua vez, existem alguns tratados que autorizam o Estado brasileiro a legislar sobre normas protetivas de alguns grupos vulneráveis, a saber: A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (a Convenção de Belém do Pará) trata da proteção das mulheres; a Convenção 169 da

Organização Internacional do Trabalho (OIT) autoriza o Estado brasileiro a proteger os direitos dos indígenas e demais povos tradicionais; a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância aborda a proteções relativas à vedação do racismo.

Os referidos assuntos podem ser tratados tanto no corpo da Constituição Estadual, como também por leis ordinárias, meramente replicando ou complementando os dispositivos existentes na Constituição Federal. Podem, ainda, ser utilizados em políticas públicas estaduais, de caráter prestacional.

Além disso, verifica-se que alguns pesquisadores constataram que os temas mais recorrentes a serem abordados nas constituições estaduais tratam de normas referentes aos servidores públicos estaduais; orçamento, finanças públicas e tributação; princípios da Administração Pública; normas referentes à organização dos Municípios e controle de constitucionalidade estadual.

Outros autores constataram que algumas constituições estaduais trataram de direitos fundamentais em seus textos, fazendo uma mera remissão à Constituição Federal, enquanto outras inovaram ampliando o rol de direitos fundamentais.

Todavia, conforme o instituto dos princípios constitucionais sensíveis, estes são se observância obrigatória pelos Estados Federados, sob pena de intervenção federal nos referidos entes. Assim, como a Constituição de 1988 inclui que um dos princípios constitucionais sensíveis é a proteção dos direitos humanos, existe uma determinação explícita da Constituição Federal determinando aos Estados Federados que promovam esses direitos. Dessa forma, deduz-se que as constituições estaduais poderiam legislar sobre direitos humanos, caso seja necessário.

Por fim, Burgess e Tarr verificaram que o espaço de autonomia costuma ser utilizado para incrementar dispositivos constitucionais abrangendo particularidades que envolvam tradições de certos grupos culturais ou étnicos. Isto possui relação com o tema em pesquisa, na medida em que emendas constitucionais estaduais podem ser elaboradas para assegurar certos direitos de grupos minoritários, ainda pouco explorados nas constituições estaduais (como populações extrativistas, ciganos, e remanescentes de quilombolas).

Retomando o problema da dissertação no terceiro capítulo, pode-se concluir que este foi totalmente respondido e que as Constituições Estaduais brasileiras efetivamente incorporam conteúdos voltados à proteção dos direitos humanos e direitos dos grupos vulneráveis e minoritários, contendo normas protetivas de crianças

e adolescentes, idosos, portadores de deficiência, mulheres, jovens, indígenas, populações extrativistas e outras. É certo que algumas dessas Constituições desenvolveram mais trechos protetivos do que outras, mas todas desenvolveram algum desses institutos em algum grau.

Além disso, é positiva a resposta para o fato de as Constituições Estaduais protegerem os direitos humanos, estando integradas em um contexto de constitucionalismo multinível. Os Estados Federados possuem, de fato, Constituições Estaduais, podendo estas conter normas protetivas de direitos humanos, inclusive, originais em relação à Constituição Federal. Assim, verifica-se que o “nível” dos Estados-membros é mais uma esfera de proteção dos direitos humanos, dentro de um sistema multinível. Ademais, foi comprovada a possibilidade de diálogo entre a aludida esfera local e outros níveis, seja através das cláusulas de abertura contidas em artigos de algumas Constituições Estaduais, como também através dos diálogos inter-legislativos, corroborado com as similaridades entre os dispositivos constitucionais.

No mesmo sentido, entende-se respondida a pergunta de que as Constituições Estaduais protegem os direitos humanos num contexto de integração do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina, considerando que a existência de normas de direitos humanos e cláusulas de abertura nas Constituições Estaduais são consideradas como um indicador estrutural de progresso no fortalecimento do Sistema Interamericano de direitos Humanos.

Ademais, a legislação dos conselhos controladores (do idoso, da mulher, da criança e adolescente, etc.) que atuam na proteção de direitos humanos nas Constituições Estaduais aumenta a força e estabilidade dos referidos órgãos, o que acaba fortalecendo indiretamente os direitos humanos, e o fortalecimento do ICAAL. Ademais, os referidos conselhos podem eventualmente atuar em rede, sendo colaboradores ativos do constitucionalismo transformador.

Na pesquisa quantitativa dos artigos das Constituições Estaduais que tratam sobre os grupos vulneráveis e minoritários, restou apurado que todas essas cartas possuem dispositivos legais abordando a proteção da criança e do adolescente e dos idosos. Ademais, vinte e três Constituições possuem normas alusivas à proteção dos portadores de deficiência (com exceção das Constituições dos Estados do Maranhão e Pará).

Além disso, dezesseis Constituições Estaduais possuem normas referentes à proteção dos direitos das mulheres (sendo que dez cartas não fazem menção a esses direitos, como as Constituições do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, etc.). Das cartas que fazem menção a tais direitos, algumas delas possuem uma reduzida quantidade de dispositivos (como é o exemplo das Constituições dos Estados de Goiás, Santa Catarina e Sergipe).

No que diz respeito à proteção dos indígenas, dezenove Constituições Estaduais possuem normas protetivas desse grupo minoritário, de modo que sete Estados-membros (como Maranhão, Goiás e Tocantins) e o Distrito Federal não possuem normas constitucionais nesse sentido.

Ademais, apenas as Constituições dos Estados do Amapá e Bahia possuem normas alusivas à proteção dos afrodescendentes; somente a Constituição do Estado do Amazonas tratou dos direitos das populações ribeirinhas e povos extrativistas e, unicamente a Constituição do Estado da Paraíba tratou de normas protetivas dos ciganos e quilombolas.

Também restou apurado que nenhuma Constituição Estadual possui normas atinentes à proteção de grupos LGBTQIA+. Constatou-se, somente que as Constituições dos Estados de Mato Grosso, Sergipe e Santa Catarina possuem um inciso relativo a direitos fundamentais vedando-se qualquer tipo de discriminação – inclusive aquela por motivo de orientação sexual.

Uma relevante constatação que o grupo vulnerável cuja proteção mais cresceu, por meio de emendas às Constituições Estaduais foi o dos jovens. A proteção do referido grupo não existia nas redações originais das Constituições Estaduais, contudo, normas protetivas dessa categoria foram acrescentadas em quinze Constituições Estaduais, sendo que algumas delas foram inseridas antes mesmo da promulgação da Lei Federal 12.852/13 (o Estatuto da Juventude).

Foi verificado que a maioria dos trechos atinentes à proteção de grupos vulneráveis e minoritários encontra-se regulamentada em capítulos próprios ou em capítulos referentes a tais grupos (sem qualquer menção a expressões como “grupos vulneráveis” ou “grupos minoritários”). Além disso, a maior parte desses dispositivos é proveniente da redação original das Constituições Estaduais, tendo sido incluídas poucas emendas sobre tais assuntos, com exceção à inclusão da proteção dos jovens.

Assim, conclui-se que, embora não ocorra com tanta frequência, é possível a inclusão de dispositivos, nas Constituições Estaduais, protegendo grupos vulneráveis e minoritários. Ademais, esses direitos podem ser disseminados entre as constituições estaduais, aumentando-se o leque de proteção desses grupos, que complementam a Constituição e a legislação federal através de normas constitucionais estaduais.

Na análise qualitativa das Constituições Estaduais, em relação à proteção dos grupos vulneráveis e minoritários, constatou-se que muitos dispositivos protetivos foram replicados entre as diferentes cartas estaduais, sendo a maioria destes itens oriundos da redação original. Também foi observado que a referida legislação complementa os dispositivos federais, oferecendo garantias extras.

No item 4.2, especialmente a partir da pesquisa de Couto e Absher-Bellon, os quais utilizaram o software “WCOPYFIND”, verificou-se que as constituições estaduais possuem uma média de 24,66% de seus textos replicados da Constituição Federal. Além disso, apurou-se que as constituições estaduais entre si possuem uma média de replicação na proporção de 26,24%.

Contudo, ainda que os referidos pesquisadores entendam que o citado fenômeno ocorra, primordialmente, em razão de uma imposição dos textos das constituições estaduais por parte da Constituição Federal; também é possível concluir que existe um diálogo entre a Constituição Federal e as Constituições Estaduais e entre essas últimas, reciprocamente.

Conforme pesquisado nas Constituições Estaduais, foram apresentados vários dispositivos atinentes à proteção de grupos vulneráveis e minoritários, bem como em relação a direitos fundamentais estaduais; os quais se apresentam replicados em diferentes textos de Constituições Estaduais. Isto também restou demonstrado no item 4.1.

Considerando que, em matéria de proteção de grupos vulneráveis e minoritários, a maioria das redações das constituições estaduais é proveniente da redação originária, conclui-se que houve um diálogo maior entre os constituintes estaduais durante o processo de formação dessas constituições (ocorrendo uma difusão por imitação). Dessa forma, verifica-se que existiu um diálogo entre os constituintes estaduais, em matéria de proteção de grupos vulneráveis e minoritários.

Vale ressaltar que, no caso do direito de creche até os seis anos para os filhos das mulheres presas, direito fundamental fixado nas Constituições do Amapá, Paraíba, Rio de Janeiro e na Lei Orgânica Distrital, o referido direito foi posteriormente

incluído na Lei de Execução Penal, por meio da Lei Federal n. 11.942/2009, que incluiu o mesmo direito na referida legislação federal.

Outro exemplo que mereceu destaque foi a inclusão dos direitos dos jovens em treze constituições estaduais, entre os anos de 2008 a 2017, através de emendas constitucionais, sendo que a Lei Federal n. 12.852 (Estatuto da Juventude) teve sua promulgação em 05/08/2013, contendo dispositivos iguais aos da Constituição do Estado de Santa Catarina. Tais acontecimentos comprovam um intenso diálogo horizontal entre as constituições estaduais e ainda um diálogo vertical (de baixo para cima), onde as constituições estaduais influenciaram o texto de uma lei federal, em matéria de proteção a um grupo vulnerável.

Dessa forma, comprovados os diálogos entre as diversas Constituições Estaduais entre si e entre estas e a Constituição Federal e a legislação federal, conclui-se que ocorre um diálogo e um aprendizado mútuo entre todos esses documentos, em matéria de direitos humanos e proteção de grupos vulneráveis e minoritários, ocorrendo, portanto, o transconstitucionalismo entre essas constituições.

Neste item também foi realizada uma pesquisa nas Constituições Estaduais, com a finalidade de averiguar quantas possuem cláusulas de abertura em relação aos direitos fundamentais da Constituição Federal e ainda em relação a tratados de direitos humanos internalizados pelo Estado Brasileiro. Pois bem, apurou-se que oito Constituições Estaduais possuem cláusulas de abertura em relação aos direitos fundamentais da Constituição de 1988, sendo elas: Constituições dos Estados do Amazonas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Além disso, verificou-se que, em quatro Constituições Estaduais (Espírito Santo, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Santa Catarina), foram inseridas cláusulas de abertura em relação à Constituição de 1988 e aos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. Com isso, verifica-se que estas Constituições Estaduais se encontram hierarquicamente inseridas tanto em um sistema nacional, como também em uma estrutura supranacional de proteção dos direitos humanos.

Assim, conclui-se que as cláusulas de abertura nas Constituições Estaduais brasileiras podem ser utilizadas como ferramentas do constitucionalismo multinível, na medida em que podem integrar tais documentos em uma hierarquia multinível de proteção dos direitos humanos.

No que tange à característica de interculturalidade nas Constituições Estaduais brasileiras, apurou-se que seus textos já apresentam um certo reconhecimento a grupos minoritários, bem como apresentam alguns dispositivos conferindo legislação diferenciada, com a finalidade de assegurar os modos de viver desses grupos.

Por exemplo, no que tange aos direitos indígenas, das dezenove Constituições Estaduais que mencionam tais grupos, verificou-se que cinco delas (Amapá, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Rio Grande do Sul e Paraíba) asseguram que o direito ao ensino indígena será prestado tanto no idioma original, como na língua portuguesa. Com relação a outros grupos, verificou-se que a Constituição do Amazonas possui normas de proteção ao trabalho de grupos extrativistas e a Constituição da Paraíba assegura a proteção à cultura e ensino bilingue aos ciganos e remanescentes de quilombolas.

No item 4.3, verificou-se que a incorporação gradativa de normas de direitos humanos no ordenamento interno consolida os princípios do constitucionalismo transformador na região. Verificou-se, também, ser importante o incremento da rede estadual e municipal de servidores que lidam com as violações de direitos humanos no dia a dia, tal como ocorreu com a União Federal.

Também foi apurado quais as constituições estaduais possuem a previsão, em seus textos, de conselhos controladores, referentes a direitos humanos ou à proteção de grupos vulneráveis e minoritários. Consta previsão de Conselho Estadual de Direitos Humanos em três cartas estaduais (nas Constituições do Amapá, Mato Grosso do Sul e Paraná). Além disso, existe a regulamentação de Conselho Estadual da Infância e Adolescência em onze constituições estaduais (Amapá, Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Pará e Paraíba).

Com relação a outros Conselhos Estaduais, três constituições estaduais constam Conselhos de Direitos da Mulher (Ceará, Pará e Paraná); outras duas cartas estaduais possuem a previsão de Conselhos Indigenistas (Acre e Pará); duas preveem a instalação de Conselhos do Idoso (Minas Gerais e Rio Grande do Sul), duas dispõem sobre Conselhos Penitenciários (Amapá e Rio Grande do Norte) e a Constituição de Rondônia menciona a instalação de Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas. Todas essas cartas, possuem alguns dispositivos regulamentando aspectos mais importantes desses conselhos.

Ademais, outras Constituições Estaduais fazem previsão a criação de outros conselhos, mas não efetuaram detalhamentos acerca de seus institutos. As constituições estaduais que fizeram tais previsões foram a de Minas Gerais (Conselho Estadual de Portadores de Deficiências); do Amapá (Conselho Estadual da Promoção da Igualdade Racial) e Rio Grande do Sul (Conselho Estadual da Juventude). Outras constituições estaduais preveem outros tipos de entidades (como comissões e ouvidorias), relacionadas com a proteção de grupos vulneráveis, mas sem minúcias.

Por fim, neste item, destacou-se o papel de várias instituições e integrantes da sociedade civil, que agiram como vigilantes democráticos, durante o período da pandemia do COVID-19. Verificou-se a atuação em rede, na proteção dos direitos estabelecidos na Constituição Federal, inclusive no que diz respeito às competências dos Estados Federados. Dessa forma, verifica-se a existência de uma certa consolidação do constitucionalismo transformador no Estado Brasileiro, em que parte da sociedade buscou a concretização das promessas estabelecidas na Constituição Brasileira. Ademais, Constituições Estaduais com as competências mais bem delineadas produzem atos legislativos e administrativos de forma mais segura, o que pode colaborar para a concretização dos direitos humanos.

No presente momento, convém retomar-se a hipótese da dissertação, no sentido de que “as Constituições Estaduais são mais um campo de proteção de direitos humanos, possuindo dispositivos específicos voltados à proteção dos grupos vulneráveis e minoritários, bem como possuem cláusulas de abertura em termos de direitos humanos, de modo que podem ser concebidas como ferramentas do constitucionalismo multinível e do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina”.

Conclui-se que a hipótese pode ser confirmada, porque ficou demonstrado que as Constituições Estaduais brasileiras possuem normas protetivas de direitos humanos e de grupos vulneráveis e minoritários, seja em trechos relativos a direitos fundamentais estaduais, ou em capítulos próprios.

Ademais, restou confirmado o fato de que as Constituições Estaduais podem ser ferramentas do constitucionalismo multinível, tendo em vista que o plano dos Estados Federados pode ser considerada uma ordem local de proteção dos direitos humanos e direitos dos grupos vulneráveis, ainda mais considerando a existência de dispositivos protetivos nesse sentido. Além disso, comprovou-se o diálogo com outras ordens constitucionais, por meio de cláusulas de abertura com tratados de direitos humanos, que existem em algumas das Constituições Estaduais. Por fim, comprovou-

se a existência de um diálogo inter-legislativo entre as Constituições Estaduais reciprocamente e entre estas e a Constituição Federal, o que fortalece a proteção dos direitos humanos na esfera estadual.

Outrossim, também restou confirmado que as Constituições Estaduais podem ser uma ferramenta do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina, porque a implementação de normas protetivas de direitos humanos, dos grupos vulneráveis e minoritários e as cláusulas de abertura nas Constituições Estaduais podem ser consideradas como um “indicador estrutural de progresso” para a implementação e fortalecimento do SIDH dentro do país.

Além disso, a inserção de normas, nas Constituições Estaduais, acerca dos conselhos controladores, que atuam na fiscalização e normatização regional de interesses de grupos vulneráveis e minoritários (tais como conselho do idoso, da mulher, da criança e adolescente, indigenista, etc.), pode melhorar a estruturação de tais órgãos, o que fortalece os direitos humanos e direitos desses grupos vulneráveis específicos. Por fim, estes próprios conselhos, sendo compostos parcialmente por membros da sociedade civil, podem atuar em rede, sendo até mesmo colaboradores diretos do ICAAL. Todas essas possibilidades fortalecem o constitucionalismo transformador na América Latina.

Por fim, a atuação dos Estados Federados como vigilantes democráticos, no período da Pandemia do COVID-19 demonstrou o papel das referidas entidades na federação. Dessa forma, Constituições Estaduais com as competências constitucionais mais bem delineadas podem reforçar a concretização dos direitos humanos na região, ajudando a concretizar a missão do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Constituição (1989)**. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 54, de 12/12/2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70440/CE_AC_EC_054-2019.pdf?sequence=14&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

ALAGOAS. **Constituição (1989)**. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 48/2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70455/CE_AL_EC_48-2020.pdf?sequence=20&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

ALCALÁ, Humberto Nogueira. Diálogo interjurisdiccional y control de convencionalidad entre los tribunales nacionales y la corte Interamericana de Derechos Humanos em Chile. **Anuário de Derecho Constitucional Lationamericano**, Bogotá, ano 19, p. 511-553, 2013.

ALCALÁ, Humberto Nogueira. Los Desafios del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para los tribunales nacionales y su diferenciación com el control de constitucionalidad. **UNED – Revista de Direito Político**, n. 93, p. 321-381, mai./ago. 2015.

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes. **O pluralismo entre a razão pública e a razão transversal**: um diálogo com o transconstitucionalismo à luz do debate entre liberais e comunitaristas. Fugas e Variações Sobre o Transconstitucionalismo. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017.

ALVES, Felipe Dalenogare; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Controle de Convencionalidade de Políticas**. São Paulo: Tyrant lo Blanch, 2021.

AMAPÁ. **Constituição (1991)**. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 62, de 30/04/2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70441/CE_AP_EC_062-2020.pdf?sequence=21&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

AMAZONAS. **Constituição (1989)**. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 122, de 16/12/2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70430/CE_AM_EC_122-2020.pdf?sequence=24&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

ANTONIAZZI, Mariela Morales. **O Estado Aberto**: objetivo do ius constitutionale commune em direitos humanos. Coleção Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador. Curitiba: Juruá, 2016.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro**: perspectiva descentralizadoras. Belo Horizonte: Forum, 2019.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa; MEYER, Emílio Peluso Neder. **Direitos Fundamentais Estaduais no Brasil**: um debate necessário. Coleção Direitos Fundamentais Estaduais e Constitucionalismo Subnacional. Recife: Publius, 2022.

ASSIS, Maria Lídia Soares de; MOURA, Maria Mariana Soares de. **Perspertas para o Federalismo Brasileiro**: contribuições de uma análise multicomparativa. Coleção O Federalismo na Visão dos Estados. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BAHIA. **Constituição** (1989). Atualizada até a Emenda Constitucional n. 122, de 16/12/2020. Disponível em:
<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BOGDANDY, Armin von. **Ius Constitutionale Commune na América Latina**. Uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. Coleção Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador. Curitiba: Juruá, 2016.

BOGDANDY, Armin Von. O mandado transformador do sistema interamericano: legalidade e legitimidade de um processo jurisgenético extraordinário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 231-250, 2019.

BORGES, Bruno Barbosa; PIOVESAN, Flávia. O diálogo inevitável interamericano e a construção do ius constitutionale commune. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 24, n. 3, 2019.

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

BRASIL. **Constituição** (1891). Atualizada até a Emenda Constitucional n. 3, de 03/09/1926. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição** (1934). Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição** (1934). Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição** (1937). Atualizada até a Lei Constitucional n. 9, de 28/02/1945. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição** (1946). Atualizada até a Emenda Constitucional n. 15, de 05/07/1965. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição** (1967). Atualizada até a Emenda Constitucional n. 1, de 17/10/1969. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 01

ago. 2022.

BRASIL. **Constituição** (1988). Atualizada até a Emenda Constitucional n. 123, de 14/07/2022. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc123.htm#art2.

Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 1**, de 15 de novembro de 1889. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm. Acesso em: 01

ago. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 510**, de 22 de junho de 1890. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/388004/publicacao/15722625>. Acesso em: 01 ago.

2022.

BRASIL. **Decreto n. 7**, de 20 de novembro de 1889. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0007.htm. Acesso em: 01

ago. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm. Acesso

em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 140**. 18/05/1995. Disponível em:

[https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2010_10_capSumula140.pdf)

[2010_10_capSumula140.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2010_10_capSumula140.pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n.**

429/CE. Relator Min. Luiz Fux. 20/08/2014. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7065854>.

Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n.**

486/ES. Relator Min. Celso de Melo. 03/04/1997. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=390648>.

Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n.**

595/ES. Relator Min. Carlos Velloso. 30/10/1991. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346486>.

Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 1221/RJ**. Relator Min. Carlos Veloso. 09/10/2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur13972/false>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade / Medida Cautelar n. 1722/MC/TO**. Relator Min. Marco Aurélio. 10/02/1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347234>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 3735/MS**. Relator Min. Teori Zavascki. 08/09/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2384129>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 3959/SP**. Relator Min. Roberto Barroso. 20/04/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2559602>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 4167/PR**. Relator Min. Joaquim Barbosa. 27/04/2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=211960876&ext=.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 4619/SP**. Relator Min. Rosa Weber. 13/10/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345374359&ext=.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 5158/PE**. Relator Min. Roberto Barroso. 06/12/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749194483>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 6341/DF-MC**. Relator Min. Marco Aurélio. 15/04/2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=adi%206341&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 6343/DF-MC**. Relator Min. Marco Aurélio. 06/05/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=754391739>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 466.343**. Relator Min. Cezar Peluzo. 03/12/2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?numero=466343&classe=>

RE. Acesso em: 20 nov. 2022.

BURGESS, Michael; TARR, G. Alan. Sub-National Constitutions in Federal Systems. *Forum of Federations*, [s.l.], p. 01-22, 2021.

BRUGGER, Winfried; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Os direitos fundamentais nas modernas constituições: análise comparativa entre as constituições alemã, norte-americana e brasileira. **Revista do Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, ed. 28, p. 123-142, jul./dez. 2007.

CAMARGO, Daniela Arguilar; HERMANY, Ricardo. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa: uma análise da Lei Aldir Blanc em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 21, set./dez. 2021.

CAMPOS MELLO, Patrícia Perrone. Constitucionalismo, transformação e resiliência democrática no Brasil: o *ius constitutionale commune* na América Latina tem uma contribuição a oferecer? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 287-302, ago. 2019.

CAMPOS, Bárbara Pinowsca Cardoso; AGUIAR, Ana Laura Becker. **Órgãos, normas e mecanismos de monitoramento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Coleção Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. 2. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARBONELL, José Carlos Remotti. **Sistema jurídico e integración constitucional multinivel**. Interrelación Fisológica-Jurídica Multinivel. [s.l.]: RED Ediciones, 2016.

CARBONELL, José Carlos Remotti. **Sistema jurídico, democracia y constitucionalismo multinivel**. Interconstitucionalidade e Interdisciplinaridade: desafios, âmbitos e níveis de interação no mundo global. Uberlândia: LAECC, 2015.

CARTA CAPITAL. **Venezuela denuncia Convenção de Direitos Humanos da OEA**. Publicado em 11 set. 2012. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/venezuela-denuncia-convencao-de-direitos-humanos-da-oea/>. Acesso em: 06 dez. 2022.

CEARÁ. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2020. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_EC_99_2020.pdf?sequence=22&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

CHEVITARESE, Aléssia Barroso Lima Brito Campos. **A evolução histórica do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: entre fato, política e norma**. Coleção Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Teoria e Prática. Rio de

Janeiro: Lumen Iuris, 2019.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; CORDEIRO, Laís Vaz. **Constitucionalismo multinível, transconstitucionalismo e interconstitucionalismo, uma crítica de três modelos posibles para la comprensión de los fenómenos de integración e intercambio constitucional em Iberoamérica**. Interrelación Fisológica-Jurídica Multinivel. [s./]: RED Ediciones, 2016.

COLÔMBIA. **Constitucion Política** (1991). Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação 123 de 07/01/2022**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305#:~:text=RESOLVE%3A-,Art.,de%20convencionalidade%20das%20leis%20internas>. Acesso em: 06 dez. 2022.

COUTO, Cláudio Gonçalves; BELLON; Gabriel Luan Absher. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública FGV-EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 321-344, mar./abr. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México**. Julgado em 26/11/2010. Disponível em: <https://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2021/05/Caso-Cabrera-Garcia-y-Montiel-Flores-vs-Mexico-camponeses-ecologistas.pdf> Acesso em 11/12/2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú**. Julgado em 24/11/2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf Acesso em 11/12/2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e Outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil**. Julgado em 24/11/2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 11 dez. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso I.V. vs. Bolívia**. Julgado em 30/11/2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_329_esp.pdf. Acesso em: 11 dez. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Fernández Ortega e outros vs. México**. Julgado em 30/08/2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_por.pdf. Acesso em: 11 dez. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**. Julgado em 20/10/2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 11

dez. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Norín Catrیمان y otros vs. Chile**. Julgado em 29/05/2014. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf. Acesso em: 11 dez. 2022.

DIAS, Roberto; MOHALLEM, Michael Freitas. **O diálogo jurisdicional sobre direitos humanos e a ascensão da rede global de cortes constitucionais**. Coleção Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador. Curitiba: Juruá, 2016. vol. 3.

DIAS, Rodrigo Rodrigues. **Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente: uma análise político-jurídica**. Curitiba: Appris, 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica Distrital**. Atualizada em 2020. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 27 nov. 2021.

ESPANHA. **Constituição** (1978). Atualizada até 29 de setembro de 2000. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/BOE387_Constitucion_Espanola_Constituicao_Espanhola%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/BOE387_Constitucion_Espanola_Constituicao_Espanhola%20(3).pdf). Acesso em: 01 ago. 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Constituição** (1989). Atualizada até a Emenda Constitucional n. 114, de 25/11/2019. Disponível em: https://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf. Acesso em: 26 nov. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição** (1787). Atualizada até a Emenda XXVII, de 1992. Disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2022.

FACHIN, Melina Girardi. Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) Direitos Humanos. **Revista Ibérica do Direito**, v. 1, n. 1, p. 66-82, 2020.

FACHIN, Melina Girardi; RIBAS, Ana Carolina; CAVASSIN, Lucas Carli. **Perspectivas do controle de convencionalidade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no Brasil: implicações para um novo constitucionalismo**. Coleção Ius Constitutionale Commune na América Latina: diálogos jurisdicionais e controle de convencionalidade. Curitiba: Juruá, 2016,

FELONIUK, Wagner. **O trabalho dos constituintes gaúchos: a autonomia estadual na Constituição do RS de 1989**. Jus.com. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/78958/o-trabalho-dos-constituintes-gauchos/3>. Acesso em: 10 set. 2022.

FERRARI, Sérgio. **Constituição Estadual e Federação**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2003.

FERRARI, Sérgio. **Os direitos sociais e o inesperado renascimento da importância da constituição estadual na reforma da previdência.** Coleção Direitos Fundamentais Estaduais e Constitucionalismo Subnacional. Recife: Publius, 2022.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-Membro.** 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

FRANZESE; Cibele; ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil:** os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. Coleção Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

GARGARELLA, Roberto. La Sala de Máquinas de las constituciones latino-americanas. **Revista Nueva Sociedad**, n. 257, jul./ago. 2015.

GOIÁS. **Constituição Estadual.** Atualizada em 2020.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70434/CE_GO_EC_68-2020.pdf?sequence=21&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

GORCZEVSKI, Clovis; BOTELHO, Edison; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Introdução ao estudo da ciência política, teoria do estado e da constituição.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Beloso. **Educar para os Direitos Humanos:** considerações, obstáculos, propostas. São Paulo: Atlas, 2015.

GRIMM, Dieter. **Constitutionalism:** past, present and future. Oxford/UK: Oxford University Press, 2016.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro.** Belo Horizonte: Gráfica Santa Maria, 1964.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características étnico-raciais da população.** Publicado em 2013. Disponível em:
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63405.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2022.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Terras Indígenas.** Disponível em:
<https://mirim.org/pt-br/terras-indigenas#:~:text=Onde%20vive%20a%20maioria%20dos,a%20parte%20oeste%20do%20Maranh%C3%A3o>. Acesso em: 12 out. 2022.

JERÔNIMO, Patrícia Penélope Mendes. **Interculturalidade e pluralismo jurídico:** a emergência de ordens jurídicas na Europa e a tutela dos direitos fundamentais.

Interconstitucionalidade e Interdisciplinaridade: desafios, âmbitos e níveis de interação no mundo global. Uberlândia: LAECC, 2015.

JORNAL ALTO TAQUARAL. **Conselho Nacional do Idoso é desmantelado pelo Governo Federal**. Matéria de 15/08/2020. Disponível em: <http://www.jornalaltotaquaral.com.br/noticia.php?cod=4245>. Acesso em: 17 out. 22.

KOTZUR, Markus. A soberania hoje. Palavras-chave para um diálogo europeu latino-americano sobre um atributo do estado constitucional moderno. **Revista Quaestio Luris**, v. 5, n. 1, 2012.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; LIMA, Sabrina Santos. **A atuação da corte interamericana de direitos humanos na proteção de grupos em situação de vulnerabilidade**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Corte interamericana de direitos humanos e jurisdição constitucional**: interconstitucionalidade e diálogo entre Cortes na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. UNIO E-book Workshop CEDU/UNISC 2016: Interjusfundamentalidade, Internormatividade e Interjurisdicionalidade. Braga, 2017.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática – uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Manual de metodologia da pesquisa para o Direito**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007b.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ANDRADE, Luis Gustavo Medeiros de. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da repartição de competências federativas em matéria de saúde e combate ao coronavírus. **Revista Fundamentos Constitucionais das Políticas Públicas**, v. 3, p. 285-299, 2021.

LEGALE, Siddharta. **A corte interamericana de Direitos Humanos como tribunal constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMA, Paola Aires Corrêa. **O federalismo e sua concepção como princípio constitucional**. Coleção O Federalismo na Visão dos Estados. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. O Federalismo no Império Brasileiro: da Constituição de 1824 ao Ato Adicional de 1834. **Revista Diorito**, v. 1, n. 1, 2017.

LIZIERO, Leonam. **A União tem a força de um gigante federativo e a usa como um**: nas competências, nas finanças, no supremo. Coleção Direitos Fundamentais Estaduais e Constitucionalismo Subnacional. Recife: Publius, 2022.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. el nuevo paradigma para el juez mexicano. **Revista Estudios Constitucionales**, ano 9, n. 2, p. 531-622, 2011.

MARANHÃO. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2021.
<http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/constituicao-estadual/detalhe.html?dswid=3369.pdf?sequence=26&isAllowed=y>. Acesso em: 27 nov. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2020.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70445/CE_MS_EC_85-2020.pdf?sequence=25&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

MATO GROSSO. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2021.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MT_EC_97-2021.pdf?sequence=21&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

MAZUOLLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional**: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais. São Paulo: Método, 2019.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Constitucionalismo, transformação e resiliência democrática no Brasil: o ius constitutionale commune na América Latina tem uma contribuição a oferecer? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, ago. 2019.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. **O papel de watchdogs democráticos durante a pandemia de covid-19**: proteção ao constitucionalismo transformador do Brasil. Coleção Diálogos Constitucionais Transformadores. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2022.

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

MENEZES, Paulo Brasil. **Diálogos Judiciais entre Cortes Constitucionais**: a proteção dos direitos fundamentais no constitucionalismo global. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2020.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2021.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70446/CE_MG_EC_108-2020.pdf?sequence=21&isAllowed=y. Acesso em 26 nov. 2021.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; KOZICKI, Katya. O papel da corte interamericana de direitos humanos na construção dialogada do ius constitutionale commune na América Latina. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 302-363, 2019.

OPERA MUNDI. **‘Não’ à Constituição Chilena foi motivado por ‘incerteza’ e ‘desilusão’, dizem cientistas políticos.** Publicado em 05/09/2022. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/constituente-no-chile/76523/nao-a-constituicao-chilena-foi-motivado-por-incerteza-e-desilusao-dizem-cientistas-politicos>. Acesso em: 06 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal sobre a diversidade cultural** (2002). Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20sobre%20a%20Diversidade%20Cultural%20da%20UNESCO.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial** (1968). Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/convencao-internacional-eliminacao-todas-606986966>. Acesso em: 20 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres** (1979). Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/11/SPM2006_CEDAW_portugues.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância** (2013). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10932.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção interamericana de Direitos Humanos (“Pacto de San José da Costa Rica”)** (1969). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (Convenção de Belé do Pará)** (1994). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Relatorias Temáticas.** Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/r/default.asp>. Acesso em: 21 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais** (1989). Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/convencoes-internacionais/convecao169.pdf/view>. Acesso em: 20 set. 2022.

PARÁ. **Constituição Estadual.** Atualizada em 2020. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243099/CE_PA_EC_%2082-

2020.pdf?sequence=20&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

PARAÍBA. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2022. <https://tce.pb.gov.br/upload-files/legislacao/Constestadual.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

PARANÁ. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2009. <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>. Acesso em: 26 nov. 2021.

PAUTASSI, Laura. **Las políticas públicas y la medición de derechos sociales: nuevos aportes para viejos problemas**. Coleção Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador. Curitiba: Juruá, 2016.

PERMAN, Renata Gonçalves. **Constitucionalismo subnacional e federalismo: perspectivas descentralizadoras**. Coleção Direitos Fundamentais Estaduais e Constitucionalismo Subnacional. Recife: Publius, 2022.

PERNAMBUCO. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2015. <https://www.lai.pe.gov.br/pc/wp-content/uploads/sites/99/2019/04/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

PIAUI. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2020. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_PI_EC_054-2019.pdf?sequence=15&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Ius Constitutionale Commune em Direitos Humanos e constitucionalismo regional transformador: o impacto do sistema interamericano**. Coleção Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador. Curitiba: Juruá, 2016.

PIOVEZAN, Flávia; CRUZ, Júlia Cunha. **Curso de Direitos Humanos: sistema interamericano**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

RAMIREZ, Sergio Garcia. **La “navegacion americana” de los derechos humanos: hacia um ius commune**. Coleção Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador. Curitiba: Juruá, 2016.

RAPOSO, Fernanda Gurgel. **Constituições Estaduais e a Ordem Econômica**. 1. ed. São Paulo: Paço Editorial, 2018.

RIO DE JANEIRO. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2019. <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 26 nov. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2019. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70437>. Acesso em: 28 nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2021. Disponível

em:

<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx>. Acesso em: 26 nov. 2021.

ROA, Jorge Ernesto Roa. **O papel do juiz constitucional no constitucionalismo transformador latino-americano. Coleção Diálogos Constitucionais Transformadores**. Rio de Janeiro, Lumen Iuris, 2022.

RONDÔNIA. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2020.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70438/RO_EC_140-2020.pdf?sequence=25&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

RORAIMA. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2021.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE_RR_EC_75-2021.pdf?sequence=21&isAllowed=y. Acesso em: 27 nov. 2021.

SABA, Roberto. **Más ala de la igualdad formal ante la ley: Que les debe el Estado a los grupos desaventajados?** – Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016

SAMPAIO, José Adércio Leite. **As Constituições Subnacionais e os Direitos Fundamentais nas Federações**. Revista de Direito da Cidade, vol. 11, n. 1, 2019, pp 185-215.

SANJUÁN, Teresa Freixes. **Positivación de Los Valores y Constitucionalismo Multinivel**. Interrelación Fisológica-Jurídica Multinivel. RED Ediciones, 2016.

SANTA CATARINA. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2021.
<https://www.sc.gov.br/conhecasc/constituicao>. Acesso em 26 nov. 2021.

SANTANA, Gilsely Bárbara Barreto. **O Chão da Vida dos Conflitos Federativos: O Potencial do Constitucionalismo Subnacional. Coleção Direitos Fundamentais Estaduais e Constitucionalismo Subnacional**. Recife: Publius, 2022.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2022.
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em 28 nov. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; SGARBOSSA, Luiz Fernando. **Direitos e Garantias Fundamentais Estaduais: Um Olhar Sobre a Alemanha e os Estados Unidos da América. Coleção Direitos Fundamentais Estaduais e Constitucionalismo Subnacional**. Recife: Publius, 2022

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Luiz Cláudio. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Ed. Belo Horizonte: Forum, 2012.

SÉGUIN, Elida. **Minorias e Grupos Vulneráveis: uma abordagem jurídica**. Rio de

Janeiro: Forense, 2002.

SERGIPE. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2019.

https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_constituicao/constituicao_estadual_2019.pdf. Acesso em 27 nov. 2021.

SGARBOSSA, Luiz 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, Vol. 4. Num. 1, Ago. 2019, pp. 90-116.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. **The Mechanisms of Policy Diffusion**.

American Journal of Political Science, Vol. 52. Num. 4, Out. 2008, pp. 840-857

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SILVEIRA, Alessandra. **Interconstitucionalidade: normas constitucionais em em rede e integração europeia na sociedade mundial**. Interconstitucionalidade e Interdisciplinaridade: desafios, âmbitos e níveis de interação no mundo global.

Uberlândia: LAECC, 2015.

SOLSONA, Gonçal Mayos. **Interconstitucionalidad e Interdisciplinaridad como modelos de “fenômenos inter”**. Interconstitucionalidade e Interdisciplinaridade: desafios, âmbitos e níveis de interação no mundo global.

Uberlândia: LAECC, 2015.

TOCANTINS. **Constituição Estadual**. Atualizada em 2020.

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70431/CE_TO_EC_038-2019.pdf?sequence=18&isAllowed=y. Acesso em 27 nov. 2021.

TORELLY, Marcelo. **Transconstitucionalização do Direito e Justiça de Transição: Elementos para a análise de emergências constitucionais por interações institucionais na Argentina e no Brasil**. Fugas e Variações Sobre o Transconstitucionalismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Caso Partido Ecologista Los Verdes vs. Parlamento Europeu**. Julgado em 23/04/1986. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0294&from=PT>. Acesso em 06 dez. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Caso Societé Arcelor Atlantique et Lorraine e o. vs. Ministre de l'Écologie et du Développement durable**. Julgado em 16/12/2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CJ0127&from=PT>. Acesso em 06 dez. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Registo de Candidatura (11.532) n. 0600902-50.2018.6.00.0000. Rel. Min. Roberto Barroso**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-lula.pdf>. Acesso em 20 set. 2022.

UNIÃO EUROPEIA, **Tratado da União Europeia (“Tratado de Maastricht”)** (1992). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>. Acesso em 20 ago. 2022.

VELOSO, Zeno. **Limites do Constituinte Estadual**. Site: tjpa.jus.com.br. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=850460>. Acesso em 10 set. 2022.

ANEXO A – TABELA DE CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E GRUPOS VULNERÁVEIS

	Criança/ Adoles.	Idosos	Port. Defic.	Mulheres	Indígenas	Negros/ Outros	Direitos Fundam.
AC	Art. 210 3 Art. 2 Inc. Art. 183 2 Art.	Art. 212 1 Art.	Art. 213 9 Art. 14 Inc. Art. 185 1 Art.	X	Art. 220-A 1 Art. 8 Par.	X	X
AL	Art. 230 1 Art.	Art. 231 1 Art. 1 Par.	Art. 232 1 Art. 1 Par.	X	Art. 233 1 Art. 3 Inc.	X	X
AM	Art. 242 3 Art. 7 Par. 12 Inc.	Art. 244 2 Art. 2 Par. 2 Inc.	Art. 244 3 Art. 6 Inc.	Art. 245 1 Art. 5 Inc.	Art. 249 1 Art. 1 Par.	Art. 251 1 Art. 3 Par. 5 Inc. (extrativistas) Art. 242 1 Art. 3 Par. 1 Inc. (jovens)	Art. 3º 5 Art. 15 Par. 9 Inc. Abert. CF
AP	Art. 304 4 Art. 7 Par. 2 Inc. 4 Alin.	Art. 304 2 Art. 2 Par. 1 Inc.	Art. 304 3 Art. 7 Inc.	Art. 329 2 Art. 0 Par. 6 Inc.	Art. 330 3 Art. 8 Par.	Art. 332-A 1 Art. 1 Par. 7 Inc. (negros)	Art. 4º 6 Art. 5 Par. 22 Inc.
BA	Art. 283 1 Art. 9 Par. 3 Inc.	Art. 284 1 Art. 4 Par.	Art. 285 1 Art. 5 Inc.	Art. 280 3 Art. 2 Par. 8 Inc.	Art. 291 1 Art. 8 Par.	Art. 286 4 Art. 2 Inc. (negros)	Art. 4º 1 Art. 18 Inc. 5 Alin. Abert. CF
CE	Art. 272 6 Art. 2 Par. 6 Inc.	Art. 281 3 Art. 5 Par. 13 Inc.	Art. 283 2 Art. 10 Par. 1 Inc.	Art. 275 3 Art. 3 Par. 6 Inc.	Art. 287 1 Art. 2 Par.	X	X
ES	Art. 198 5 Art. 4 Par. 11 Inc.	Art. 201 3 Art. 3 Par. 3 Inc.	Art. 198 2 Art. 4 Par. 4 Inc.	Art. 198 1 Art.	Art. 205 1 Art. 2 Par.	Art. 198 1 Art. (jovens)	Art. 3º 8 Art. 3 Par.

							Abert. CF e Trat.
GO	Art. 171 2 Art. 2 Par. 9 Inc.	Art. 174 1 Art. 4 Inc.	Art. 173 1 Art. 4 Par. 4 Inc.	0 Art. 1 Inc.	X	X	X
MA	Art. 252 5 Art. 4 Par. 6 Inc.	Art. 252 2 Art.	X	X	X	Art. 252-A 3 Art. 4 Inc. (jovens)	Art. 4º 1 Art. Abert. CF
MT	Art. 231 4 Art. 4 Inc. 2 Alin.	Art. 231 1 Art. 1 Inc.	Art. 230 1 Art. 7 Inc.	0 Art. 2 Inc.	Art. 261 2 Art. 4 Par.	Art. 235 1 Art. (jovens)	Art. 10 13 Art. 12 Par. 28 Inc. 4 Alin. Abert. CF e Trat.
MS	Art. 206 2 Art. 4 Par. 5 Inc.	Art. 209 1 Art. 2 Par. 2 Inc.	Art. 208 1 Art. 7 Inc.	Art. 253 2 Art. 1 Par. 5 Inc.	Art. 248 4 Art. 3 Par.	Art. 206 1 Art. 2 Par. (jovens)	X
MG	Art. 222 3 Art. 4 Par. 4 Inc.	Art. 225 1 Art. 4 Par.	Art. 224 2 Art. 3 Par. 10 Inc.	X	X	X	Art. 4º 2 Art. 8 Par. 5 Inc. Abert. CF
PA	Art. 296 3 Art. 7 Par. 5 Inc. 4 Alin.	Art. 296 2 Art. 8 Par. 3 Alin.	X	Art. 299 1 Art. 5 Inc.	Art. 300 1 Art. 5 Inc.	Art. 296 2 Art. 6 Par. 3 Par. (jovens)	Art. 4º 2 Art. 6 Par. Abert. CF
PB	Art. 247 2 Art. 3 Par. 14 Inc.	Art. 249 1 Art. 3 Par.	Art. 252 1 Art. 9 Inc	0 Art. 1 Par.	Art. 250 5 Art. 6 Par.	Art. 252-A 3 Art. 4 Par. (ciganos) (quilombolas) Art. 247 1 Art. 1 Par. 6 Inc. (jovens)	Art. 3º 2 Art. 10 Par. 10 Alin. Abert. CF
PR	Art. 216 6 Art. 1 Par. 4 Inc. 3 Alin.	Art. 223 4 Art. 1 Par.	Art. 216 2 Art. 2 Inc. 3 Alin.	1 Art. 2 Par. 1 Inc.	Art. 226 1 Art. 1 Par.	Art. 225-A 1 Art. 1 Par. 4 Inc. (jovens)	X
PE	Art. 224 7 Art. 1 Par. 6 Inc.	Art. 230 1 Art. 2 Inc.	Art. 230 4 Art. 2 Par.	X	X	Art. 226 2 Art. 1 Inc. (sit. rua) Art. 234-A 1 Art. 6 Inc. (jovens)	X

PI	Art. 248 2 Art. 9 Par. 14 Inc.	Art. 250 2 Art.	0 Art. 1 Inc.	2 Art. 5 Par.	X	Art. 250 2 Art. 3 Par. 6 Inc. (jovens)	Art. 5º 4 Art. 10 Par. 11 Alin. Abert. CF
RJ	Art. 45 17 Art. 3 Par.	Art. 45 2 Art. 1 Par.	Art. 338 6 Art. 14 Inc.		Art. 330 1 Art.	X	Art. 8º 35 Art. 37 Par. 9 Inc. Abert. CF e Trat.
RN	Art. 157 1 Art. 3 Par. 18 Inc.	Art. 159 1 Art. 3 Par.	1 Par. 3 Inc.	X	X	Art. 157 1 Art. 1 Par. 4 Inc. (jovens)	Art. 3º 8 Art. 2 Par. 3 Inc. Abert. CF
RS	Art. 260 2 Art. 3 Par. 12 Inc.	Art. 260 3 Art. 1 Par. 5 Inc.	Art. 260 3 Art. 3 Inc.	X	Art. 264 2 Art. 5 Par.	Art. 260 1 Art. 5 Par. 2 Inc. (jovens)	X
RO	Art. 140, § 5. 0 Art. 1 Par.	Art. 141 1 Art. 1 Par.	Art. 142 1 Art. 3 Par.	X	Art. 233 1 Art. 4 Par.	X	Art. 139 1 Art. 3 Par.
RR	Art. 172 1 Art.	Art. 172 1 Art.	Art. 172 1 Art.	Art. 172 1 Art.	Art. 173 1 Art. 4 Par.	X	Art. 4º 2 Art.
SC	Art. 187 2 Art. 11 Par. 15 Inc.	Art. 189 1 Art. 2 Par. 6 Inc.	Art. 190 2 Art. 3 Par. 11 Inc.	0 Art. 1 Inc.	Art. 192 1 Art. 1 Par.	Art. 187 1 Art. 1 Par. 15 Inc. (jovens)	Art. 4º 1 Art. 2 Par. 5 Inc. 6 Alin. Abert. CF e Trat.
SP	Art. 277 1 Art. 6 Inc.	Art. 277 2 Art. 3 Inc.	Art. 277 5 Art. 2 Par. 6 Inc.	X	Art. 282 2 Art. 3 Par.	Art. 277 1 Art. (jovens)	X
SE	Art. 253 2 Art. 4 Par. 3 Inc.	Art. 257 2 Art. 3 Par.	Art. 255 2 Art. 1 Inc.	0 Art. 1 Par.	Art. 191 1 Art. 2 Par.	Art. 253 2 Art. 3 Par. 2 Inc. (jovens)	Art. 3º 2 Art. 7 Par. 23 Inc. 4 Alin. Abert. CF
TO	Art. 121 2 Art. 2 Inc.	Art. 121 2 Art. 1 Inc.	Art. 121 2 Art.	Art. 121 2 Art. 1 Inc. 2 Alin.	X	X	X
DF	Art. 267 4 Art. 3 par. 8 Inc.	Art. 270 3 Art. 6 Inc. 1 Alin.	Art. 273 3 Art. 2 Par. 2 Alin.	Art. 276 2 Art. 1 Alin.	X	Art. 276 1 Art. (negros)	X

	2 Alin.						
--	---------	--	--	--	--	--	--