

ORIGENS DO *BRAZILIAN HOME RULE* NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM CASO SINGULAR DE DIFUSÃO *BOTTOM-UP* A PARTIR DA TRADIÇÃO CONSTITUCIONAL SUL-RIO-GRANDENSE

ORIGINS OF THE BRAZILIAN HOME RULE IN THE 1988 CONSTITUTION: A SINGULAR CASE OF BOTTOM-UP DIFFUSION FROM THE SOUTH-RIO-GRANDENSE CONSTITUTIONAL TRADITION

Luís Fernando Sgarbossa

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil. E-mail: lfsgarbossa@uol.com.br

ISSN 2764-202X <https://doi.org/10.46550/rbf.v1i1.10> Recebido em: 07.07.2023 Aceito em: 24.10.2023

Resumo: O artigo explora a temática do experimentalismo democrático no campo do Direito Constitucional Subnacional, na perspectiva do Direito Comparado e da História do Direito. Examina casos de experimentalismo democrático constitucional subnacional bem-sucedidos nas experiências constitucionais estadunidense, mexicana e alemã, a partir dos institutos do recall, do amparo e do Verfassungsbeschwerde, respectivamente. Adota a metodologia histórico-comparativa, pesquisa documental e bibliográfica. Examina processos de difusão horizontal e vertical, ascendente e descendente, de modelos constitucionais engendrados em nível subnacional. Em seguida, examina as origens do home rule ou autogoverno local no Direito Constitucional norte-americano, a partir de precedentes de supremas cortes estaduais e da Suprema Corte federal. Explora a recepção do autogoverno local pelo Direito Constitucional estadual Gaúcho a partir das constituições de 1891 e 1892 e sua manutenção até a constituição subnacional atualmente vigente daquele Estado brasileiro. Por fim examina o processo de federalização do sistema de leis orgânicas municipais ensaiada no anteprojeto à carta federal de 1934 e sua realização em 1988, constituindo um importante caso de difusão bottom-up, atípico na tradição do constitucionalismo multinível brasileiro.

Palavras-chave: Experimentalismo democrático. Direito constitucional subnacional. Sistema de leis orgânicas. Difusão vertical ascendente.

Abstract: The article explores the issue of democratic experimentalism in Subnational Constitutional Law from the perspective of Comparative Law and Legal History. It examines cases of successful subnational constitutional democratic experimentalism in the US, Mexican and German constitutional experiences, based on the institutes of recall, amparo and Verfassungsbeschwerde, respectively. It adopts the historical-comparative methodology, documentary and bibliographical research. It explores horizontal and vertical, upward and downward diffusion processes of constitutional models engendered at the subnational level. It then examines the origins of home rule or local self-government in North American Constitutional Law, based on precedents from state supreme courts and the federal Supreme Court. It analyzes the reception of local self-government by the state Constitutional Law of Rio Grande do Sul, through its 1891 and 1892 constitutions, and its maintenance until the subnational constitution currently in force in that Brazilian state. Finally, it examines the process of federalization of the municipal organic laws system



tested in the draft of the federal charter of 1934 and its successful conclusion in 1988, constituting an important case of bottom-up diffusion, atypical in the tradition of Brazilian multilevel constitutionalism.

Keywords: Democratic experimentalism. Subnational constitutional law. Home rule. Bottom-up diffusion.

Introdução

O presente artigo visa resgatar uma relevante e pouco conhecida contribuição da tradição constitucional daquele Estado meridional para a nova ordem constitucional estabelecida em 05 de outubro de 1988, consistente no sistema de cartas municipais, intimamente relacionado com o autogoverno local.

No dia 14 de julho de 2021 completaram-se cento e trinta anos da criação da primeira constituição do Estado do Rio Grande do Sul, carta esta que – apesar de sua curta vigência – inaugurou uma importante tradição constitucional subnacional no Brasil, a exemplo do que também ocorreu, no final do século XIX, em outros Estados de outras Regiões do país.

Por interferência do poder central, na série de vicissitudes que sofreria a federação brasileira desde a sua criação até a atualidade, a carta sul-rio-grandense de 1891 foi anulada, juntamente com mais da metade das demais vinte constituições subnacionais originárias, vindo a ser substituída, logo no ano de 1892 por uma constituição provisória.¹

A estas duas cartas iniciais do primeiro ciclo de constituições subnacionais brasileiros seguiram-se outras cinco, totalizando assim a história daquele Estado da federação um total de sete constituições, compreendidas as de 1935, 1947, 1967, 1970 e, por fim, 1988.² A tradição constitucional gaúcha não foi imune, por conseguinte, a uma característica do subconstitucionalismo brasileiro apontada por Oswaldo Trigueiro, a saber, o fato de que a cada carta federal, normalmente, segue-se uma onda de novas cartas estaduais, fazendo com que – diversamente do que ocorre em outras experiências constitucionais – o constitucionalismo subnacional seja uma decorrência do constitucionalismo federal.³

Sofreu o subconstitucionalismo sul-rio-grandense, juntamente com os demais, não apenas os percalços das turbulências políticas e tendências centralizadoras nos primeiros anos da República, mas também aqueles impostos pelos regimes autoritários das décadas de trinta e sessenta a oitenta do século passado. Apesar disso, a tradição constitucional do Estado do Rio Grande do Sul teve, como outras, momentos de autonomia ou inovação significativa, ainda que eventualmente anuladas por aquelas tendências, presentes em nosso sistema político e jurídico desde o período colonial e incrementadas a partir do período imperial.

1 Já em 1891 dissolveu-se o Congresso Nacional, depuseram-se diversos governadores e dissolveram-se diversos legislativos locais, com anulação das constituições e criação de novas cartas em boa parte dos Estados brasileiros. TRIGUEIRO, O. **Direito Constitucional Estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, pp. 56-57. Entre os governadores depostos encontrava-se Júlio de Castilhos e entre as constituições anuladas, a carta gaúcha de 1891, substituída por outra, outorgada por seu vice-governador, João de Barros Cassal, em 1892. FERNANDES, F. S.; BONAVIDES, P. **História Constitucional dos Estados Brasileiros**. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 52-53.

2 FERNANDES, F. S.; BONAVIDES, P. *op. cit.*

3 TRIGUEIRO, O. *op. cit.*

Assim, a título de exemplo, a primeira constituição gaúcha, de 1891, entre as inovações que adotou em manifesto vanguardismo, instituiu inovadores institutos de democracia semidireta, notadamente revogação popular de mandato e veto popular. Com efeito, referida carta constitucional subnacional previu que os representantes da assembleia poderiam ter seu mandato revogado por decisão popular⁴, bem como que o conselho municipal teria a obrigação de revogar leis municipais se assim decidisse a maioria do eleitorado.⁵

Mais tarde, a constituição sul-rio-grandense de 1947 revelou-se extremamente vanguardista novamente quando, em radical assimetria com o modelo federal, estatuiu um sistema de governo semipresidencialista naquele Estado, prevendo a responsabilidade política do secretariado estadual pelo legislativo estadual. Ditas normas constitucionais foram prontamente nulificadas pela Suprema Corte brasileira no julgamento da Representação n. 94 julgada por aquele tribunal em 1947⁶, coarctando-se assim, como em muitos outros casos, a autonomia dos entes territoriais subnacionais.

Este tipo de episódio, no entanto, não impediu que muitos Estados desenvolvessem instituições inovadoras em nível local, que nem sempre foram invalidadas por meio do controle de constitucionalidade. É o caso, por exemplo, da iniciativa popular de emendas à constituição, instituto inexistente no Brasil em nível federal, mas previsto em mais de dois terços dos entes da federação e que não foi nulificado pelo Supremo Tribunal Federal.⁷

O mesmo pode ser dito quanto às ações diretas de controle de constitucionalidade subnacionais, que encontraram amplo desenvolvimento não apenas por força dos constituintes estaduais do ciclo constitucional subnacional de 1989-1993 – que previram uma miríade de instrumentos para além do previsto nos arts. 125 § 2º e 35, IV da Constituição Federal de 1988, entre outras inovações, tais como a ampliação de legitimados ativos, o que foi admitido como

4 Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1891: “Art. 39º - O mandato de representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo, e também cassado pela maioria dos eleitores.” Outras três constituições daquele momento histórico previram o mesmo instituto, a saber, as constituições paulista e goiana de 1891 e a carta catarinense de 1895. SOUZAR, R. M.; VIEIRA, J. R. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 51, n. 202, abr./jun. 2014, pp. 43-57.

5 Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1891, art. 64, parágrafo único: “A lei orgânica do município determinará o processo para a decretação das leis municipais pelo intendente, estatuinto um prazo razoável para a publicação prévia do projecto e a obrigação de revogal-as, quando assim reclamar a maioria dos eleitores do município.” Tal instituto desapareceu na carta sucessiva (1892), como se constata do exame de seu artigo 63. Não se desconhece, por outro lado, as críticas da literatura àquela carta, concebida como manifestação de um “castilhismo” de vocação autoritária. Consulte-se, por exemplo, PINTO, F. R. M. A Constituição castilhistas de 1891 e a fundação do constitucionalismo autoritário republicano. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 118, pp. 245-292, jan./jun. 2019.

6 MENDES, G. F. Evolução do Direito Constitucional Brasileiro e o controle de constitucionalidade da lei. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 32, n. 126, pp. 87-102, abr./jun. 1995. Há caso semelhante, da mesma época, envolvendo as normas da Constituição do Estado do Ceará (Rp 93, também de 1947). Evidentemente trata-se de caso de assimetria extrema, cuja nulificação foi fundamentada pela suprema corte em sua incompatibilidade para com o sistema de divisão de poderes preconizado pela carta federal também para os níveis subnacionais. A questão dos limites de autonomia e inovação subnacional encontra seu correspondente no problema das exigências de uma homogeneidade mínima em sistema político-jurídicos complexos. Sobre o tema, remete-se a DELLEDONNE, G. *L’Omogeneità Costituzionale Negli Ordinamenti Composti*. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2017.

7 O STF reconheceu a legitimidade da iniciativa popular de projetos de emenda à Constituição estadual na ADI 825/AP, relatoria do ministro Alexandre de Moraes, julgada em 2019. Sobre o tema, conferir BONAVIDES, P. A primeira emenda à constituição por iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, a. 45, n. 179, jul./set. 2008, p. 53-55; SGARBOSSA, L. F.; SILVA, I. C. Emendas às Constituições Estaduais no Brasil: panorama comparativo das 27 subconstituições brasileiras quanto à emendabilidade. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 13, n. 23, pp. 119-164, jul./dez. 2020; SGARBOSSA, L. F.; BITTENCOURT, L. C. Iniciativa Popular estadual no Brasil: panorama comparativo dos 26 Estados e do Distrito Federal. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 5, n. 1, pp. 45-70, jan./jul. 2020. PIRES, T. M. **Curso de Direito Constitucional Estadual e Distrital: A Organização dos Estados e do Distrito Federal no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, pp. 129-130.

legítimo pela suprema corte brasileira⁸ –, mas também por obra de vasta jurisprudência formada a partir do exercício cotidiano deste controle subnacional abstrato de constitucionalidade pelos vinte e sete Tribunais de Justiça.⁹

No entanto, a inovação constitucional oriunda do constitucionalismo estadual gaúcho a ser objeto do presente estudo consiste na ampla autonomia política conferida aos municípios, em regime jurídico sem paralelo nas cartas constitucionais precedentes, simbolizada por sua inclusão entre os entes federativos nos artigos 1º e 18 da Lei Fundamental Federal, mas que transcende em muito esse fato isolado, como se verá. O objeto deste breve estudo será o peculiar processo de difusão *bottom-up*¹⁰ do *sistema de cartas* municipais, introduzido no sistema constitucional brasileiro pelo constitucionalismo gaúcho e federalizado em 1988, como se verá.

No intuito de examinar esta temática de grande relevância para se compreender a peculiaridade do neofederalismo brasileiro contemporâneo, no primeiro tópico do estudo, a seguir, para fins de contextualização, far-se-ão algumas reflexões iniciais sobre as virtudes, as potencialidades e os limites do experimentalismo democrático proporcionado pelo federalismo e pela autonomia subnacional em termos de inovação da engenharia constitucional, pela difusão horizontal de modelos constitucionais e pela federalização de experiências e instituições constitucionais locais, a partir de exemplos análogos ao examinado no Direito Constitucional Comparado, notadamente no âmbito das tradições constitucionais subnacionais californiana, yucateca e bávara, a partir dos institutos do *recall*, do amparo e do *Verfassungsbeschwerde*, respectivamente.

No tópico sucessivo, explorar-se-ão as origens pretorianas e doutrinárias do *Home Rule* na experiência constitucional estadunidense, sabidamente influente em toda a região da América Latina e, em particular, no Brasil, constituindo a provável origem do centenário sistema gaúcho de cartas municipais.

O terceiro tópico será dedicado ao exame do processo de recepção de tal sistema pelo constituinte subnacional daquele Estado meridional brasileiro, assim como a manutenção do princípio do *local self government* e do sistema de cartas municipais durante toda a tradição constitucional ali iniciada sob a carta de 1891 de forma ininterrupta até a atualidade.

No tópico final, se revisitará a tentativa malfadada de constitucionalização deste sistema

8 O STF assentou entendimento sobre a desnecessidade de simetria estrita, no que diz respeito aos legitimados ativos, para com o paradigma federal. Nesse sentido, a ADI MC 558 RJ, da relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence (1993) e o RE 412921 AgR, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski (2011). No mesmo sentido, conferir LEONCY, L. F. **Controle de Constitucionalidade Estadual: As Normas de Observância Obrigatória e a Defesa Abstrata da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Saraiva, 2007, *op. cit.* pp. 57 e ss. PIRES, *op. cit.* pp. 324-325; SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, G. Normas constitucionais inconstitucionais na Federação brasileira: limites do controle abstrato estadual de constitucionalidade de acordo com a jurisprudência do STF. In: CAZZARO, K. **Reflexões Teóricas sobre Direito Material e Processual**. Blumenau: Legere/Nova Letra, 2014, pp. 397-398.

9 Desde 1989 foram proferidas dezenas de milhares de decisões em ações diretas estaduais. Sobre estas ações e seu efeito centralizador conferir TOMIO, F. R. L., ROBL FILHO, I. N. *Empirical Legal Research: Teoria e Metodologia para uma Abordagem do Processo Decisório de Controle de Constitucionalidade no STF*. In: **Direito e Experiências Jurídicas: Debates práticos**. SIQUEIRA, G. S., VESTENA, C. A. Volume II. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 96-117, bem como TOMIO, F. R. L.; ROBL FILHO, I. N.; KANAYAMA, R. L.. Constitucionalismo estadual e controle abstrato e concentrado de constitucionalidade nos Tribunais de Justiça: efeitos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) estaduais na federação brasileira. **Revista de Direito Brasileira**, ano 5, vol. 12, 2015, pp. 87-110.

10 Tal movimento de difusão a partir da base é atípico em nosso constitucionalismo multinível, no qual predomina a difusão de tipo *top-down* por imitação ou, principalmente, por coerção, como demonstraram COUTO, C. G.; ABSHER-BELLON, G. L.. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, pp. 321-344, mar./abr. 2018.

no Anteprojeto da Constituição Federal de 1934, bem como a posterior realização de tal federalização com a Carta de 1988, criando-se um peculiar sistema de autonomia municipal federalmente assegurada que se poderia denominar de *Brazilian Home Rule*¹¹, por meio do já mencionado singular processo de difusão vertical-ascendente do modelo de cartas ou leis orgânicas municipais gaúcho para o Direito Constitucional federal.

Constitucionalismo subnacional e experimentalismo democrático

Uma das principais inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 em termos de organização territorial do poder, com a adoção de interessante arranjo neofederal, decorre de recepção de instituição oriunda da tradição constitucional do Estado do Rio Grande do Sul, consistente no regime de cartas ou de leis orgânicas adotadas pela própria municipalidade. Como se sabe, ademais, tais leis fundamentais são dotadas consideradas o *higher law* local e são dotadas de *entrenchment*, o que torna plausível, inclusive, os pontos de vista na literatura jurídica e na jurisprudência que nelas vislumbram um Direito Constitucional Municipal, apesar da controvérsia existente a respeito do tema.¹²

Este fato chama a atenção por ser bastante atípico na história da federação brasileira, uma vez que esta é caracterizada por uma margem não muito ampla de autonomia constitucional subnacional, decorrente da tendência constante à centralização e uniformização, além de ter como característica a predominância de processos de difusão do vertical descendentes, em que normas e instituições federais tendem a ser reproduzidas em nível subnacional, seja espontaneamente, seja por um processo de imposição dos modelos constitucionais federais ao legislador constituinte subnacional.¹³

Se as conclusões do presente estudo estiverem corretas, o caso em exame constitui um dos raros e mais importantes processos de difusão de modelos constitucionais no sentido *bottom-up*, que se traduziu, como se examinará, na constitucionalização, em nível federal, de um modelo constitucional longamente experimentado em um dos sistemas constitucionais subnacionais.

Este fenômeno parece corroborar uma tese já tradicional tanto entre os pesquisadores dedicados a temáticas correlatas às federações e ao federalismo quanto entre os voltados ao cultivo do Direito Constitucional Subnacional – estadual, provincial, cantonal e congêneres –, a saber, a tese do experimentalismo democrático.¹⁴

A ideia central da tese, sinteticamente falando, é bastante evidente: conferir um razoável espaço constitucional subnacional para os entes federados ou seus equivalentes em Estados federo-regionais pode ter em seu favor a ideia de que os entes subnacionais poderão vir a operar como laboratórios de experimentalismo democrático, nos quais novas normas e instituições poderão ser testadas, aprimoradas e, eventualmente, se bem-sucedidas, exportadas, seja em movimentos

11 SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, Geziela. *Stadtluft macht Frei: O Neofederalismo, o Home Rule brasileiro e a plausibilidade de um Direito Constitucional Municipal no Brasil. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, 2023 (prelo).

12 Sobre o tema conferir SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, G. *Stadtluft* cit.

13 COUTO, C. G.; ABSHER-BELLON, L., *op. cit.*

14 SGARBOSSA, L. F. Estado federal e pluralismo constitucional: Direito Constitucional estadual e experimentalismo democrático. In: BOLONHA, C.; LIZIERO, L.; SEPÚLVEDA, A. (orgs.). **Federalismo: desafios contemporâneos**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019, pp. 53-72.

de difusão horizontal – entre os entes subnacionais de mesmo nível – seja em movimentos de difusão vertical ascendente – i.e., dos entes subnacionais para os entes territoriais superiores e, até mesmo, para o nível supranacional.

Este exercício local de inovação pode revelar-se um interessante motor de inovação na engenharia institucional, por possibilitar o teste, em nível local, de instituições cujo processo de *trial and error* em nível federal ou nacional poderia ter custos altos, inclusive proibitivos.

Os referidos movimentos de difusão vertical ascendente não são raros, ocorrendo em diversas tradições constitucionais, com maior ou menor frequência, como evidenciam os estudos de Direito Constitucional Comparado. Assim, cabe trazer à colação alguns casos de inovação subnacional bem-sucedida, ocorridos tanto nas Américas quanto na Europa, ao longo dos séculos XIX e XX.

Uma primeira instituição singular que nasce e se desenvolve localmente para, após, vir a ser difundida tanto por meio de processos verticais quanto horizontais de difusão do direito é o *recall* ou direito de revogação, sabidamente mecanismo de democracia semidireta, historicamente afastado da tradição constitucional europeia – especialmente britânica e francesa¹⁵ – e, no entanto, experimentada e difundida na tradição constitucional estadunidense, exatamente a partir da experimentação local.

O *recall* sabidamente consiste na revogação popular de mandato pelo próprio eleitorado, pelo que permanece inconfundível com outras formas de responsabilidade política ou político-administrativa mais comuns em diferentes sistemas de governo. Grosseiramente, cuida-se de petição sufragada por parte do eleitorado propondo a revogação, cumpridos eventualmente outros requisitos – inclusive, eventualmente, caução – e, ao final, coroada com uma consulta popular sobre a revogação do mandato do agente público ou, frequentemente, uma antecipação de eleição.¹⁶

Tal peculiar instituto surge em nível municipal nos EUA, no Século XIX, mais especificamente no município de Los Angeles como expressão de um ativismo social em busca de um aumento do controle social ou popular sobre os agentes públicos em face de problemas de corrupção e desvios de conduta. Dali, sabidamente, difunde-se para outros municípios, em um processo de difusão horizontal por imitação e chega, inclusive, ao Direito Constitucional estadual, em um processo de difusão vertical ascendente, integrando o direito constitucional californiano desde então.¹⁷

A partir do Direito Constitucional Estadual da Califórnia, propaga-se novamente, por um processo de difusão horizontal, para inúmeros Estados norte-americanos, notadamente, e embora nunca tenha sido federalizada, compreende atualmente um significativo número de Estados e de municípios norte-americanos.¹⁸ A experiência do *recall* estadunidense revela como

15 A incompatibilidade do instituto com o mandato representativo é óbvia, pelo que as experiências de revogação popular são de ocorrência rara, como é o caso do *Abberufungsrecht* cantonal suíço ou na revogação popular de mandato ou investidura que existiu no constitucionalismo soviético da antiga URSS. MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I: O Estado e os Sistemas Constitucionais. Coimbra: Coimbra, 2003.

16 Ver IENSUE, G.; SGARBOSSA, L. F. Democracia e responsabilidade: breve análise dos instrumentos de responsabilização política das democracias contemporâneas. **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a. 17, n. 70, pp. 145-173, out./dez. 2017.

17 A Constituição do Estado da Califórnia de 1879 prevê o *recall* ao lado da iniciativa e do veto populares em seu artigo I e, quanto à primeira, especificamente a partir da Seção 13 a 19.

18 É interessante que no caso do Brasil, apesar da instituição não ter sido acolhida no texto constitucional federal de 1988,

uma instituição surgida no Direito Municipal foi passível de, por imitação espontânea, ser exportada para outros municípios e para o Estado de que fazia parte, bem como para outros Estados daquela federação, em interessante caso de difusão *bottom-up* e, posteriormente, horizontal subnacional, tanto no nível local quanto no estadual.

A trajetória da destituição popular de agentes públicos estadunidense não constitui episódio isolado, havendo outros casos importantes semelhantes registrados em outros quadrantes, inclusive na América Latina. Processo particularmente interessante se deu com a garantia fundamental do *amparo* mexicano, a mais importante e célebre daquele sistema constitucional e possivelmente a mais bem-sucedida instituição constitucional latino-americana.

Como se sabe, trata-se de remédio constitucional caracterizado por sua tutela omnicompreensiva de direitos fundamentais naquele ordenamento, consistente em ação constitucional de rito célere e extrema informalidade. Tal remédio constitucional surge em nível subnacional, mais especificamente na Constituição Política do Estado de Yucatán de 1841¹⁹, por influência do pensamento de Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, de acordo com a literatura, tendo dali se difundido para outros Estados mexicanos, posteriormente federalizado, tendo sido inscrito inclusive nas cartas federais de 1857²⁰ e de 1917²¹.

Seguiu, assim, trajetória similar à do *recall* norte-americano, embora tenha surgido já na órbita estadual e, dali, se difundido amplamente para outros Estados mexicanos, por processos de difusão horizontal por imitação, em posteriormente vertical ascendente, traduzindo-se na já mencionada federalização do mesmo.²²

Mas o *writ* constitucional mexicano foi ainda mais bem sucedido em termos de difusão, como se percebe, pois além de ter sido federalizado – coisa que não ocorreu com o *recall* –, chegou a ser exportado para praticamente toda a América Latina e para outros continentes, inclusive para a ex-metrópole – num interessante caso de recepção de direito invertida, uma vez que em regra a difusão de modelos se faz em sentido metrópole-colônia (ou ex-metrópole-ex-colônia), e não o inverso.²³

houve previsão do *recall* em nosso sistema constitucional por obra do legislador constituinte subnacional, uma vez que as constituições dos Estados de Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo de 1891, bem como a Constituição do Estado de Santa Catarina, de 1895, o previram, sujeitando diversas autoridades à revogação popular de mandato. Duas destas cartas também previram o veto popular, a saber, a carta sul-rio-grandense de 1891 e a paulista do mesmo ano, limitando-se a última às leis municipais, e tendo a primeira por objeto do veto popular as leis estaduais. Sobre o tema, conferir SOUZAR, R. M.; VIEIRA, J. R. *op. cit.* CALIMAN, A. A. **O recall no Estado de São Paulo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 42, n. 165, jan./mar. 2005, pp. 197-203.

- 19 A Constituição yucateca de 1841 previa o instituto em diversos dispositivos. Em seu art. 8º estatuiu: “*Los jueces de primera instancia ampararán el goce de los derechos garantidos por el artículo anterior a los que pidan su protección contra cualesquier funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.*” Outros dispositivos desenvolviam a garantia, tais como o art. 9º e o art. 62, entre outros.
- 20 A Carta federal mexicana de 1857 tratou do amparo em seus artigos 101 e 102. O artigo 101 em seu inciso I previa a competência dos tribunais federais para julgarem alegações de violação por leis ou outros atos do poder público de direitos individuais. O artigo 102, por sua vez, regulamentava o processo e o julgamento do remédio constitucional.
- 21 A carta dos Estados Unidos Mexicanos de 1917, ainda vigente apesar de quase inteiramente reformada, trata do instituto do amparo em seus artigos 103 e 107, principalmente. No primeiro o prevê, em seu inciso I, estabelecendo a competência de juízes e cortes federais para seu processo e julgamento. O artigo 107, por sua vez, regula minuciosamente o amparo em seus atuais dezessete incisos.
- 22 Quanto às fontes de inspiração do amparo, verifica-se controvérsia na literatura especializada, apontando alguns ter sido inspirado em instituições da tradição constitucional anglo-americana, ao passo que outros sustentam que o instituto criado no México inspirou-se em institutos preexistentes específicos do direito aragonês, nomeadamente os processos de *manifestación* e de *firma de derecho*. FAIRÉN GUILLEN, V. **Antecedentes Aragoneses de Los Juicios de Amparo**. Cidade do México: UNAM, 1971.
- 23 SGARBOSSA L. F.; IENSUE, G. Circulação de modelos, direitos e garantias fundamentais: o caso do “Amparo” mexicano. *Revista Opinión Jurídica*, Medellín, vol. 16, núm. 32, 2017, Julho-Dezembro, pp. 155-168.

Atingiu, ainda, o próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos, sendo a fonte de inspiração para normas constantes de instrumentos internacionais globais e regionais de primeira grandeza, integrantes do sistema onusiano e do sistema regional interamericano de proteção²⁴. Aqui se verificam processos de difusão horizontal e vertical não apenas no âmbito doméstico, mas atingindo também o direito estrangeiro e, também, o Direito Internacional.

Desse modo, a garantia fundamental do amparo constitui um exemplo ímpar da relevância de que podem se revestir instituições nascidas no espaço constitucional reservado aos Estados para o aprimoramento dos sistemas jurídicos domésticos e, inclusive, eventualmente de sistemas jurídicos internacionais.

Como um último caso merecedor de menção na ilustração da verossimilhança da tese do experimentalismo democrático e de suas potencialidades, encontra-se o *Verfassungsbeschwerde*, instituto de origem Bávara que igualmente influenciou não apenas o direito constitucional de outros *Länder* alemães, por meio de processos de recepção material de direito por imitação, mas também o próprio Direito Constitucional federal alemão.

O *Verfassungsbeschwerde* surge na constituição bávara de Bamberg de 1919 (*Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern* ou simplesmente *Bamberg Verfassungs*), sofrendo um ocaso sob o nacional-socialismo após 1933 e ressurgindo com a Constituição do Estado Livre da Baviera de 1946 (*München Verfassungs*), ao lado da célebre *Popularklage*.²⁵ Esta sabidamente constitui uma ação popular de inconstitucionalidade, ao passo que aquele se afigura como em uma ação constitucional vocacionada à tutela específica de direitos fundamentais, consistindo em institutos complementares no direito bávaro.

O remédio constitucional do *Verfassungsbeschwerde* foi objeto de processos de difusão horizontal, tendo sido adotado por outros Estados da Federação alemã²⁶, e vertical, eis que foi recepcionada materialmente pela ordem jurídico-constitucional federal. A recepção na última deu-se, como é sabido, inicialmente pela legislação infraconstitucional, por meio de Lei sobre o Tribunal Constitucional Federal de 1951²⁷ e, posteriormente, no texto da *Grundgesetz* de 1949, por meio de emenda àquela no ano de 1969, que incluiu os itens 4a, 4b e 4c ao seu artigo 93.²⁸

24 As normas no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos por influência do remédio mexicano teriam sido, entre outras, no sistema onusiano, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 2º, 3), e no sistema interamericano a Convenção Americana de Direitos do Homem (art. 25). SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, G., Circulação *cit*.

25 CAPPELLETTI, M. *La Jurisdicción Constitucional de la Libertad*. Trad. Hector Fix Zamudio. Cidade do México: Imprenta Universitaria, 1961. O instituto estava previsto no parágrafo 93 da Constituição de Bamberg: “§ 93. (1) Jeder Staatsangehörige und jede juristische Person, die in Bayern ihren Sitz hat, haben das Recht der Beschwerden an den Staatsgerichtshof, wenn sie glauben, durch die Tätigkeit einer Behörde in ihrem Recht unter Verletzung dieser Verfassung geschädigt zu sein. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn vorher ohne Erfolg beim Ministerium Abhilfe nachgesucht worden oder der Rechtsweg erschöpft ist. (2) Die Entscheidungen des Staatsgerichtshofes sind dem Beschwerdeführer, dem Landtage und dem Ministerium mitzuteilen”. Na Constituição Bávara de Munique de 1946, o remédio constitucional foi regulado nos artigos 66 e 120: “Artikel 66. Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über Beschwerden wegen Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte durch eine Behörde (Art. 48 Abs. 3, Art. 120) [...] Artikel 120. Jeder Bewohner Bayerns, der sich durch eine Behörde in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt fühlt, kann den Schutz des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes anrufen.”

26 CAPPELLETTI, M, *op. cit*. No mesmo sentido, SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, G. *Direito Constitucional em Perspectiva Comparativa: Os Sistemas Constitucionais e a Jurisdição Constitucional*. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

27 *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* de 1951: “§ 13 Das Bundesverfassungsgericht entscheidet [...] 8a. über Verfassungsbeschwerden.”

28 MENDES, G. F. *Jurisdição Constitucional: o Controle Abstrato de Normas no Brasil e na Alemanha*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* de 1949: “Art 93 (1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet: [...] 4a. über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentlich Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein;”. É interessante observar que o próprio *Konkrete Normenkontrolle* realizado pelo *Bundesverfassungsgericht*, previsto no art. 100 (1) da Lei Fundamental tedesca vigente parece ter suas origens no direito constitucional bávaro e,

Seu relevo atual é tamanho que dele depende, ao menos em parte, a própria caracterização dos direitos fundamentais no sistema constitucional tedesco, conforme a lição de Sarlet e Godoy:

A reclamação constitucional, portanto, consiste na ação constitucional por excelência para o efeito da proteção judiciária dos direitos fundamentais por parte do TCF e a própria definição de direitos fundamentais é, em parte, por ela determinada, por se tratar de uma prerrogativa exclusiva dos direitos fundamentais. Nesse sentido, numa perspectiva formal, direitos fundamentais são aqueles preceitos da LF em relação aos quais é cabível o manejo da reclamação constitucional.²⁹

Antes de encerrar o presente tópico, uma observação conclusiva parece ser interessante. A celebrada jurisprudência do *Bundesverfassungsgericht* tedesco é amplamente conhecida e influente em todo o mundo, em matérias de primeira grandeza, tais como direitos fundamentais, federalismo e democracia, sabidamente, como ilustram decisões célebres daquela corte constitucional dotadas de impacto global.

Ao se compulsar aquela jurisprudência, constata-se que inúmeros destes *landmark cases* que exercem forte influência no constitucionalismo contemporâneo global e que ajudaram a conformá-lo em seus aspectos mais atuais são oriundas, precisamente, de decisões proferidas pelo *BVerfGe* em sede de julgamentos do remédio constitucional de origem bávara ora mencionado, o que apenas reforça a importância do espaço constitucional subnacional e do respeito à autonomia dos entes subnacionais para o desenvolvimento e aprimoramento do sistema jurídico-constitucional.³⁰

Os três exemplos mencionados, além do caso do *Home Rule* brasileiro, parecem corroborar completamente a tese do experimentalismo democrático, assim como, a consequente importância de uma orientação no sentido de assegurar a maior autonomia e o maior espaço constitucional possíveis aos entes subnacionais, dentro dos limites impostos pela realidade de casa sistema jurídico-político concreto. Examinados estes, cabe investigar o desenvolvimento do *Home rule* nos EUA e sua posterior recepção no Brasil.

As origens do *Home rule* no Direito Constitucional Estadual dos EUA

Nos Estados Unidos da América existe, sabidamente, uma tradição de autogoverno subnacional que remonta ao período colonial e que acaba por se traduzir, após a Constituição

mais especificamente na *Richterklage* daquele *Land*, tendo sido previsto originalmente na Constituição de Munique de 1946 (*Artikel 92. Hält der Richter ein Gesetz für verfassungswidrig, so hat er die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs herbeizuführen.*) e, posteriormente, recepcionado pelo Direito Constitucional de outros *Länder* e, ainda, pela *Grundgesetz* federal. É o que parece sugerir CAPPELLETTI, M., *op. cit.* p. 59, nota de rodapé n. 226.

29 SARLET, I. W.; GODOY, A. S. M. **História Constitucional da Alemanha: Da Constituição da Igreja de São Paulo à Lei Fundamental.** Porto Alegre: Editora da Fundação Fênix, 2021, p. 310.

30 Como observam Ingo Wolfgang Sarlet e Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, o *Verfassungsbeschwerde* ocupa o primeiro lugar nos processos levados ao TCF Alemão, sendo seguido pelo controle concreto de normas previsto no art. 100 da Lei Fundamental de 1949. SARLET, I. W.; GODOY, A. S. M., *op. cit.* Em sua obra clássica sobre os 50 anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão, Jürgen Schwabe elenca 132 casos julgados pela corte entre a década de 1950 e o início dos anos 2000. Destes, nada menos do que 87 são decisões proferidas em processos de *Verfassungsbeschwerde* impetrados contra atos normativos ou decisões judiciais. São exemplos de decisões célebres proferidas em julgamentos de “reclamações constitucionais”, entre outros, *Lüth-Urteil* (*BVerfGE* 7, 198, de 1958), *Apotheken-Urteil* (*BVerfGE* 7, 377, de 1958), *Blinkfürer* (*BVerfGE* 25, 256, de 1969), *Mephisto* (*BVerfGE* 30, 173, de 1971), *Numerus Clausus* (*BVerfGE* 33, 303, de 1972), *Lebach* (*BVerfGE* 35, 202 de 1973), *Kruzifix Urteil* (*BVerfGE* 93,1, de 1995), entre outros. SCHWABE, J. **Cinquenta anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão.** Trad. Beatriz Hennig *et al.* Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

da Filadélfia, na ampla margem de autonomia estadual sob a federação.³¹ A constituição estadunidense de 1787 regula basicamente os órgãos federais, deixando ampla margem de conformação para os Estados e nada dispondo sobre os municípios, cujo regime jurídico acaba confiado àqueles, com base em seus poderes reservados (X Emenda, 1791).³²

Em função da variedade de arranjos existentes em diferentes Estados no que diz respeito aos governos locais e especialmente de conflitos entre os poderes estaduais e locais – aqui entendidos como os municipais ou de condados –, a discussão sobre a autonomia municipal revelou-se importante naquele sistema, tanto em sede doutrinária quanto jurisprudencial, uma vez que recebeu tratamentos bastante diversos conforme aqueles órgãos judiciais adotassem uma entre duas concepções rivais que ali vieram a se firmar ao longo do tempo.³³

Uma das concepções rivais mencionadas é dominante, conhecida como *Dillon's Doctrine*, que remonta ao precedente da Suprema Corte de Iowa de 1868 firmado em *The City of Clinton v. Cedar Rapids and the Missouri River Railroad*.³⁴ Essa orientação foi difundida pelo Justice John F. Dillon também em sua obra *The Law of Municipal Corporations*, publicada em 1873, e pode ser grosseiramente sintetizada como a concepção segundo a qual na medida em que os Estados gozam de todos os poderes que não conferidos à União nem lhes sejam vedado, por força da cláusula de poderes reservados, cidades, municípios e condados gozariam apenas dos poderes que lhes fossem expressamente atribuídos pelos Estados por meio de suas leis.

Com efeito, a Constituição da Filadélfia não se dedicou nem aos Estados e nem aos governos locais, limitando-se a organizar os poderes federais, seu próprio emendamento e os traços mais básicos da federação estadunidense. A X Emenda, de 1791, como já dito, atribui aos Estados todos os poderes não atribuídos à União ou vedados àqueles³⁵, pelo que, na ambiência do federalismo norte-americano, a doutrina de Dillon parece plausível, baseando-se na visão segundo a qual a autonomia subestadual, se existente, é fruto de uma delegação de poderes feita pelos Estados em favor das municipalidades.

Para essa concepção, em consequência, inexistente um direito ao autogoverno propriamente dito em nível municipal e os governos locais não gozam de autonomia nem de garantias em face dos Estados cujo território integram, estando inteiramente sujeitos aos legislativos estaduais, podendo ser por eles criados, modificados, controlados, regulados, restringidos e até mesmo abolidos discricionariamente, conforme juízos políticos das autoridades estaduais não sindicáveis pelo judiciário.³⁶

Note-se que além do contexto baseado nos poderes residuais dos Estados encontra-se na base de tal concepção, ainda, o *direito histórico ao autogoverno* dos Estados originais – as treze ex-

31 MIRANDA, J. *op. cit.*

32 Para um panorama comparativo do catálogo de direitos fundamentais federal e subnacionais nos EUA e também na Alemanha, conferir SARLET, I. W.; SGARBOSSA, L. F. Direitos e garantias fundamentais estaduais: um olhar sobre a Alemanha e os Estados Unidos da América. In: SGARBOSSA, L.F.; ARAÚJO, M. L. C. de. **Direitos Fundamentais Estaduais e constitucionalismo subnacional**. Recife: Editora Publius, 2022, pp. 15-78.

33 A literatura norte-americana sobre o tema é vasta. Confira-se, entre tantos, o excelente estudo de FRUG, G. E. *The City as a Legal Concept*. *Harvard Law Review*, v. 93, n. 6, abr./1980, pp. 1057-1154.

34 24 Iowa 455 (1868).

35 Ressalva feita aos *implicit powers* reconhecidos pela Suprema Corte dos EUA em *McCulloch v. Maryland* (17 U.S. 316, 1819), que sabidamente ampliou a esfera competencial da União. MIRANDA, J., *op. cit.*

36 “Municipal corporations owe their origin to, and derive their powers and rights wholly from, the legislature. It breathes into them the breath of life, without which they cannot exist. As it creates, so may it destroy. If it may destroy, it may abridge and control” (*Justice Dillon's Opinion*, em *City of Clinton v Cedar Rapids cit.*, Iowa Supreme Court, 1868).

colônias britânicas independentes em 1776 –, o que faz inclusive que se conceba sua autonomia como *originária* – ou seja, anterior à federação – e como o próprio fundamento de legitimidade da Constituição Federal, diversamente do que ocorre em federalismos originados por processos de desagregação, como o brasileiro, em que Estados são concebidos como meras criaturas do Estado federal e de sua constituição.³⁷

A doutrina rival à ora sumarizada é conhecida como *Cooley Doctrine*, também em homenagem ao *Justice* homônimo da Suprema Corte do Estado de Michigan, remontando ao precedente *People ex rel. LeRoy v. Hurlbut*, julgado pela mesma em 1871.³⁸ Segundo tal concepção o governo local é expressão de um *direito inerente ao autogoverno*, associado ao próprio princípio democrático e inextricavelmente ligado às próprias ideias de base da revolução americana, sendo assim intangível à autoridade estadual, não podendo ser restringido, regulado, controlado, abolido ou suprimido de maneira arbitrária, em diametral oposição à doutrina rival.³⁹

De todo modo, é necessário advertir que a Doutrina *Colley* – base de *home rule* naquele país – acabou por não constituir a concepção dominante nos EUA, do ponto de vista jurisprudencial, como se percebe especialmente a partir da análise da jurisprudência da Suprema Corte federal daquele país. Esta, ao enfrentar casos envolvendo a questão da autonomia municipal no início do século XX, sufragou a *Dillon's Doctrine*.

Com efeito, em *Hunter v. City of Pittsburg* (1907)⁴⁰, caso que envolvia discussão acerca da legitimidade constitucional da anexação da cidade de Allegheny a Pittsburgh (Pensilvânia), à revelia da vontade de seus moradores, a Suprema Corte estadunidense estabeleceu o *Dillon's Rule* como regra, embora tenha ressalvado ser lícito aos Estados adotar o *Home rule* – ou seja, a doutrina da autonomia local – em suas leis ou constituições, o que terá repercussões históricas relevantes, como se verá.⁴¹ A adoção da *Dillon's Doctrine* pela *US Supreme Court* foi reiterada em *Trenton v. New Jersey*, em 1923.⁴²

Assim, nos Estados Unidos, em matéria de autonomia municipal ou autogoverno local, preponderou a doutrina de Dillon, conforme demonstram os dois precedentes da Suprema Corte da primeira metade do século XX. No entanto, conforme observado, sendo facultado aos Estados adotar um sistema baseado no direito ao autogoverno local, diversos Estados, por via

37 TRIGUEIRO, O. *op. cit.* Como recorda este autor, a situação relativa de Estados em *coming together federations* e em *holding together federations* pode ser bastante distinta.

38 24 Mich 44 (1871).

39 “The historical fact is, that local governments universally, in this country, were either simultaneous with, or preceded, the more central authority (...) What I say here is with the utmost respect and deference to the legislative department; even though the task I am called upon to perform is to give reasons, why a blow aimed at the foundation of our structure of liberty should be warded off. (...) “local government is a matter of absolute right; and the state cannot take it away”. (*Justice Cooley Opinion's, Michigan SC, 1871 §§ 100 e 109*).

40 207 U.S. 161 (1907).

41 “Municipal corporations are political subdivisions of the state, created as convenient agencies for exercising such of the governmental powers of the state as may be entrusted to them.... The number, nature, and duration of the powers conferred upon these corporations and the territory over which they shall be exercised rests in the absolute discretion of the state.” (...) “The state, therefore, at its pleasure, may modify or withdraw all such powers, may take without compensation such property, hold it itself, or vest it in other agencies, expand or contract the territorial area, unite the whole or a part of it with another municipality, repeal the charter and destroy the corporation. All this may be done, conditionally or unconditionally, with or without the consent of the citizens, or even against their protest. In all these respects the state is supreme, and its legislative body, conforming its action to the state Constitution, may do as it will, unrestrained by any provision of the Constitution of the United States.” (*U.S. Supreme Court, Hunter v. City of Pittsburg, 1907*).

42 262 U.S. 182 (1923): “In the absence of state constitutional provisions safeguarding it to them, municipalities have no inherent right of self-government which is beyond the legislative control of the state, but are merely departments of the state, with powers and privileges such as the state has seen fit to grant, held and exercised subject to its sovereign will.”

constituente ou legislativa, perflharam a doutrina *Cooley*, adotado o *Home rule* ou autogoverno local como regra, originando a célebre distinção ainda hoje existente entre os *Home Rule States* e os *Dillon's Rule States*.

Não há necessidade em aprofundar a questão aqui, bastando a descrição sumária das concepções rivais acerca da matéria nos EUA e as mencionadas decisões paradigmáticas para auxiliar na compreensão da distinção da condição do município no sistema constitucional norte-americano comparativamente com a de que os entes locais gozam no sistema brasileiro, bem como para buscar traçar as origens mediatas do regime municipal instaurado no Brasil em 1988, conforme se passa a demonstrar no tópico seguinte.

A recepção do *Home rule* pelo Direito Constitucional estadual do Rio Grande do Sul

Os municípios constituem a primeira estrutura representativa no território brasileiro, remontando ao período colonial e tendo aqui sido recepcionados por meio das Ordenações do Reino de Portugal. Foram regidos pelas Ordenações Filipinas até o advento do Império e da Lei de 1828, que passou a regular uniformemente os municípios brasileiros em todo o território nacional.⁴³

No início da república, por inspiração no modelo norte-americano, a Constituição de 1891 parcamente tratou dos municípios⁴⁴, ficando a matéria relativa ao regime jurídico municipal relegada ao legislador estadual. Em função dessa opção do constituinte federal, de acordo com Oswaldo Trigueiro, dezoito dos vinte Estados originais teriam optado por adotar “leis orgânicas estaduais” para regular o governo local,⁴⁵ de modo que os municípios, na maioria dos Estados, passaram a ser regulados por uma lei estadual que substituiu a lei nacional de 1828.

A despeito disso, segundo aquele autor, dois Estados afastaram-se dessa tendência hegemônica no início da República, a saber, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Ambos em lugar de se adotar uma lei orgânica estadual uniforme para regular todos os seus municípios, teriam optado pelo que o autor denominou de “sistema de cartas”, inspirado no *charter system* estadunidense examinado no tópico anterior⁴⁶, sistema que evidentemente prestigiava os municípios ao reconhecer-lhes o direito ao autogoverno.

Assim, de acordo com o magistério de Trigueiro, foi recepcionado no direito brasileiro, primeiramente em nível estadual, o *Home rule* ou a *Cooley Doctrine*.⁴⁷ A inspiração estadunidense

43 TRIGUEIRO, O., *op. cit.* Com efeito, a Constituição Imperial de 1824 previu em seu artigo 169 a edição, pela Assembleia Geral, de uma lei nacional para regular a organização e o funcionamento das municipalidades em todo o país, o que originou a Lei de 1º de outubro de 1828.

44 Dedicou ao tema um único artigo, o de n. 68, que se limitava a estabelecer que os Estados organizar-se-iam de modo a assegurar a autonomia municipal “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

45 TRIGUEIRO, O., *op. cit.*

46 TRIGUEIRO, O., *op. cit.* pp. 259-260.

47 Ensina aquele autor em obra clássica sobre o tema, que “A Constituição riograndense dispunha que cada Município era independente na gestão de seus interesses peculiares, com ampla faculdade de constituir e regular os seus serviços (art. 62 § 1º), e que, em sua primeira sessão, o Conselho devia elaborar a lei orgânica municipal (art. 64).” TRIGUEIRO, O., *id.* p. 260. O autor observa que a carta catarinense continha provisão similar, mas que regulava de forma extensiva o regime municipal em seus aspectos essenciais. Apesar de Trigueiro mencionar as cartas do início da república de ambos os Estados brasileiros, sem especificar se fazia referência às cartas de 1891 ou 1892, foi possível localizar disposição acerca das cartas municipais apenas na constituição gaúcha de 1891, artigo 64 e de 1892, art. 63, I. Houve certa dificuldade em localizar o texto original das cartas catarinenses de 1891 e 1892 e, nos documentos encontrados, disposição análoga à sul-rio-grandense

da inovação feita pelos constituintes subnacionais daqueles dois Estados da recém-formada federação brasileira encontra-se também no magistério de Trigueiro:

O regime das cartas municipais, adotado pelo Rio Grande do Sul e por Santa Catarina, no início da República, inspirou-se em criação do direito americano. Em 1875, a Constituição do Missouri estabeleceu que qualquer cidade, com população superior a cem mil habitantes, podia elaborar uma Carta para seu próprio governo. Quatro anos depois a Califórnia instituiu franquias similares. Em 1889, o Estado de Washington outorgava essa faculdade a qualquer cidade com mais de vinte mil habitantes. De então até hoje o regime da chamada *home rule* estendeu-se a quase duas dezenas de Estados.⁴⁸

Por conseguinte, segundo a literatura citada, o *Home rule* estadunidense teria sido o paradigma ou fonte de inspiração dos constituintes subnacionais dos dois Estados federados brasileiros que contemplaram a o sistema de cartas em seus textos constitucionais nos albores da república – o que é plausível, ademais, dada a conhecida influência do constitucionalismo estadunidense e suas instituições sobre o Direito Constitucional brasileiro do final do século XIX.⁴⁹

Há que se mencionar, ainda, um aspecto profundamente relevante, a saber, que o Estado do Rio Grande do Sul manteve o sistema de cartas ininterruptamente desde aquela carta inaugural⁵⁰ até a atualidade. De fato, compulsando-se as sucessivas cartas gaúchas anteriores a 1988 constata-se que a disposição contida no art. 64 da primeira constituição daquele Estado (1891) foi repetida nos textos de 1892 (art. 63, I), 1935 (art. 96), 1947 (art. 162), 1967 (art. 159 e 160) e 1970 (art. 143).

Com efeito, a Constituição gaúcha de 1891 consagrou seu Título III para o tema da organização municipal, prevendo a prerrogativa local de adoção de suas próprias leis fundamentais, no artigo 64 daquela primeira constituição estadual:

Art. 64 – Na sua primeira sessão, o conselho elaborará a lei organica municipal, que promulgada pelo intendente, regerá o município, e só poderá ser reformada sob proposta fundamentada do intendente ou em virtude de representação de dois terços dos eleitores municipaes. [...].

Apesar da efemeridade daquela carta, a inovação por ela introduzida, ora em análise, não conheceu a mesma sorte, tendo se mantido na constituição gaúcha de 1892, que tratava das municipalidades em seu Título IV e que incorporou o direito à auto-organização por lei orgânica própria em seu artigo 63:

Art. 63 – De conformidade com a Constituição da União cada município é independente na gestão dos interesses que lhe são peculiares, respeitadas as atribuições do Estado, definidas nesta Constituição e observadas as prescrições seguintes:

não foi localizada até o momento. Hely Lopes Meirelles, por sua vez, menciona apenas a carta gaúcha como adotando o sistema de cartas municipais. MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 44-45.

48 TRIGUEIRO, O. *op. cit.* p. 260-261, citando sua obra *O Regime dos Estados na União Americana*.

49 Sobre isso, entre tantos, GARGARELLA, R. **Latin American Constitutionalism 1810-2010: The Engine Room of the Constitution**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

50 TRIGUEIRO, O., *id.* p. 260.

I – A suprema direção dos negócios locais em cada município cabe a um presidente e a uma câmara municipal, instituídos conforme preceituar a lei orgânica do município; [...] ⁵¹

Da mesma forma, a Constituição gaúcha de 1935, ao tratar da organização dos municípios em seu Título IV, no Capítulo XIV daquele, dedicado às “normas fundamentais”, manteve a previsão da relevante prerrogativa de auto-organização do ente político local, voltando a prever expressamente, ainda, *entrenchment* consistente em seu caráter reforçado, por meio de procedimento supermajoritário ou, alternativamente, consulta popular:

Art. 96 – A lei orgânica do município será elaborada pela Câmara Municipal e promulgada pelo prefeito.

§ 1º – A lei orgânica somente poderá ser reformada com a aprovação de dois terços, pelo menos, dos vereadores ou da maioria do eleitorado do município se, não obtida aquela aprovação, metade mais um dos membros da Câmara Municipal resolverem submetê-la a referendun. [...].

Como se percebe, o sistema de leis orgânicas ou de cartas consolidou-se ao longo das cartas constitucionais daquele Estado, tendo sido mantida, ainda, sob Constituição gaúcha de 1947, cujo Título III tratava da matéria municipal, e cujo Capítulo IV, dedicado às leis e atos municipais, contemplava a capacidade de adoção autônoma de lei orgânica em seu artigo 162, que previa que a “lei orgânica, reformável pelo voto de dois terços dos componentes da Câmara Municipal, determinará o processo para a elaboração e promulgação das leis”. ⁵²

Interessante observar, ainda, que mesmo nos períodos autoritários a norma seguiu sendo prevista em sede das cartas estaduais, a despeito das limitações que atingiam inclusive os municípios, notadamente as capitais, os municípios sedes de estâncias hidrominerais e, mais recentemente, os municípios considerados relevantes para a “segurança nacional.” ⁵³ Assim, mesmo a Constituição gaúcha de 1967 previu a importante prerrogativa da autoconstituição ⁵⁴ em seus artigos 159 (“As leis municipais serão elaboradas na forma estabelecida pelas Leis Orgânicas, que observarão as normas desta Constituição, quanto à elaboração legislativa”) e 160 (“A Lei Orgânica poderá ser emendada por proposta do Prefeito ou de uma quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara”). ⁵⁵

Consigne-se, por fim, que a autonomia municipal para adotar sua lei fundamental continuou sob a Constituição gaúcha de 1970, que traçava as bases da organização municipal em seu Título II, cujo Capítulo I, intitulado “Dos Municípios”, preconizava em seu artigo 143 que “os Municípios do Rio Grande do Sul regem-se pelas Leis Orgânicas e demais leis que adotarem, respeitadas os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

51 A Lei orgânica era mencionada ainda no inciso II do mesmo artigo 63 da carta gaúcha de 1892, que estatuiu a caber àquela norma regular o processo legislativo municipal, e no inciso VI, que previa a lei orgânica assegurar aos municípios o direito de manifestar-se, pelo voto ou por outros meios, sobre projetos de lei e reformas.

52 O art. 154 inciso II da carta sul-rio-grandense de 1947 estabelecia constituir competência da Câmara Municipal votar e reformar as leis orgânicas.

53 Com efeito, já sob a carta de 1934 (art. 13 § 1º) as capitais e os municípios sedes de estâncias hidrominerais tinham seus prefeitos nomeados, e não eleitos. A ordem constitucional de 1946 não eliminou esta excrescência (art. 28 § 1º), que foi agravada sob o regime ditatorial de 1964, com a inclusão da nova hipótese inspirada na doutrina da “segurança nacional” nas cartas de 1967 (art. 16 § 1º) e 1969 (art. 15 § 1º).

54 MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018.

55 De acordo com o parágrafo único do art. 160 a emenda à lei orgânica seria aprovada por maioria absoluta em duas sessões. Tais normas encontravam-se encartadas no Título IV, intitulado “Da Organização Municipal”, Capítulo III, nomeado “Das Leis e dos Atos Municipais”.

Percebe-se, por conseguinte, uma tradição ininterrupta no Estado gaúcho quanto ao autogoverno municipal até o advento da redemocratização e, com ele, da Constituição de 1988, o que dá plausibilidade à tese da influência deste modelo, à época da Assembleia Constituinte de 1986-1988 já quase centenário, sobre o legislador constituinte.⁵⁶

Resta evidente que o sistema de cartas era familiar aos constituintes em geral e, em particular, aos sul-rio-grandenses, e a própria terminologia adotada pelo constituinte ao final acaba por corroborar a influência do Direito Constitucional estadual gaúcho sobre o Direito Constitucional federal brasileiro, em um peculiar processo de difusão vertical-ascendente.⁵⁷

A constitucionalização federal do autogoverno local: ensaio em 1934 e êxito em 1988

Primeiramente é interessante observar que a federalização do sistema de cartas ou leis orgânicas municipais elaboradas pelos próprios municípios já fora ensaiada anteriormente à constituinte de 1986-1988, conforme se constata ao examinar o Anteprojeto da Constituição de 1934. De fato, naquele anteprojeto o Título V era dedicado aos municípios, e nele o artigo 87, parágrafo 1º, previa a adoção, pelo próprio município, de uma *carta municipal*, embora reservasse este sistema às capitais e aos municípios com população e arrecadação mínimas que estabelecia, sujeitando referidas cartas, ainda, à aprovação do legislativo estadual:

Art. 87. Os Estados organizarão seus Municípios, assegurando-lhes por lei, e de acôrdo com o desenvolvimento econômico-social dos mesmos, um regime de autonomia em tudo quanto lhes disser respeito ao privativo interesse.

§ 1º Os Municípios com mais de dois mil contos de renda e cujas sedes tiverem mais de cinquenta mil habitantes, e os que forem capitais de Estado, terão carta municipal própria, de acordo com os princípios gerais estabelecidos pelas Assembléias Legislativas, e submetida ao seu *referendum*. [...]⁵⁸

Tal texto, ao final, não restou aprovado, mas indica um interessante antecedente à inovação que viria finalmente a prosperar, em nível federal, com o advento da Constituição Federal de 1988.⁵⁹

56 Na Constituição sul-rio-grandense de 1989 o preceito correspondente é o art. 8º. Tal nova Constituição gaúcha de 1989, Título II, intitulado “Da Organização do Estado”, Capítulo II, intitulado “Dos Municípios”.

57 Na qual, como já mencionado, predomina a difusão *top-down*. Ver COUTO, C.G.; ABSHER-BELLON, L., *op. cit.* Esta é certamente uma das mais relevantes influências do Direito Constitucional subnacional sobre o federal na experiência brasileira. Um segundo caso peculiar de difusão vertical ascendente na história do constitucionalismo multinível brasileiro parece ser o do instituto das ações diretas de inconstitucionalidade estaduais tendo por objeto leis estaduais, igualmente federalizado pela carta de 1988 (art. 125 § 2º), a partir de instituições concebidas inicialmente pelo constituinte estadual. Com efeito, nem a EC n. 16/65 e nem as cartas de 1967 e 1969 previram ação diretas estaduais tendo por objeto direito estadual, apenas municipal. O instituto da representação de inconstitucionalidade estadual federalizado pelo § 2º do art. 125 possui antecedentes subnacionais, apesar de ter havido controvérsia sobre sua constitucionalidade antes de 1988, como recorda LEONCY, L. F., *op. cit.* pp. 45-46. Exemplo é a previsão pela Constituição do Estado de São Paulo de 1967, em seu artigo 53, inciso I, alínea “e”, que estabelecia a competência originária do Tribunal de Justiça daquele Estado para o processo e julgamento das representações de inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais propostas pelo Procurador Geral do Estado, em simetria com o modelo federal então vigente, criado, como é sabido, pela EC n. 16/65 (art. 101, inciso I, alínea “k”, da Constituição de 1946), mas indo além do permissivo do inciso XIII do art. 124 da carta de 1946, acrescido pela referida emenda.

58 POLETTI, R. **Constituições Brasileiras** Vol. III: 1934. Brasília: Senado Federal, 2018.

59 O Município acabou por ser regido pelo art. 13 da Constituição de 1934, encartado no Título I, intitulado “Da Organização Federal”, Capítulo I, dedicado às disposições gerais, segundo o qual a organização municipal deveria assegurar aos entes locais a autonomia, mas sem a previsão de adoção de suas próprias cartas e, ainda, com a previsão, no § 1º, da nomeação dos prefeitos das capitais e dos municípios sede de estâncias hidrominerais pelo governador do Estado.

Neste ponto outra informação de caráter histórico merece registro. Examinando-se o anteprojeto apresentado pela Substituição de Municípios e Regiões da Assembleia Nacional Constituinte de 1986-1988, constata-se que se propôs tanto na versão original quanto na nova redação do referido anteprojeto a expressão *lei fundamental* para designar a norma básica regente dos municípios, por eles autonomamente adotada, conforme se depreende do texto do art. 6º *caput* da redação original e 7º *caput* da nova redação, cuja transcrição literal parece apropriada:

Art. 6º. O município reger-se-á por lei fundamental votada em dois turnos e aprovada pela maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição do respectivo Estado, em especial os seguintes: [...].⁶⁰

Sabidamente preponderará na redação do art. 29 da Constituição Federal aprovada a expressão *lei orgânica* – de provável origem sul-rio-grandense, como visto⁶¹ – mas o fato de o anteprojeto o utilizar a expressão *lei fundamental* constitui um indício importante sobre a concepção da natureza jurídica de tais normas que parecia difundir-se entre os constituintes – embora, sobre este ponto, naturalmente serem possíveis diferentes interpretações.

Com a aprovação do texto final da Constituição de 1988, optou o constituinte por um singular arranjo neofederalista ao incluir os municípios na federação – arts. 1º e 18 – e, ainda, por conferir a todos os municípios a capacidade de adotarem, por si sós, leis orgânicas próprias – art. 29 *caput* –, por procedimento legislativo agravado, conferindo-se-lhes, neste passo autonomia ímpar e sem precedentes na história constitucional brasileira, traduzida não apenas em autonomia administrativa e financeira, mas também em autonomia política em geral e, em particular, em uma genuína capacidade de auto-organização.⁶²

Nesse passo, parece oportuno destacar, por constituir fato particularmente relevante, o elevado grau de similitude de regime jurídico conferido pelo constituinte aos Estados e ao Distrito Federal, de um lado, e aos municípios, de outro. Diversamente do que se verificou sob ordens constitucionais anteriores, que não raro limitavam-se a prever a autonomia municipal sem guarnecer o ente local de verdadeiras garantias de autonomia, a carta de 1988 conferiu às municipalidades tratamento muito similar ao dos demais entes federativos.

Com efeito, a autonomia conferida aos municípios para criarem suas próprias “leis fundamentais” é bastante similar à capacidade constituinte conferida aos Estados, ressalvada apenas a distinção terminológica, ao designar as primeiras de “leis orgânicas” e as segundas de constituições (arts. 29, *caput*, e 25 da CRFB/88, respectivamente), e a existência de requisitos procedimentais para os primeiros, inexistentes para os segundos.⁶³

60 Sob a nova redação do anteprojeto, o *caput* transcrito permaneceu com sua literalidade inalterada, modificando-se apenas a numeração do artigo, que passou a ser o 7º. CHAVES, Aloysio. O Município e a Constituinte: relatório, parecer e anteprojeto da subcomissão de municípios e regiões. Belém: IEL, 2022.

61 A expressão “lei orgânica” aparece literalmente em todas as cartas gaúchas anteriores a 1988 (1891, art. 64; 1892, art. 63, I; 1935, art. 95, *caput*; 1947, art. 151; 1967, art. 152, 1970; art. 143).

62 “A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29-31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica (*Carta Própria*), anteriormente adotada apenas pelo Estado do Rio Grande do Sul, desde a Lei Júlio de Castilhos, de 12.1.1897.” MEIRELLES, H. L., *op. cit.* pp. 44-45.

63 Uma das poucas diferenças entre o regime jurídico de autonomia dos entes territoriais primários e secundários consiste no procedimento de reforma de suas leis básicas, cujo quorum, turnos e interstício é constitucionalmente preestabelecido pelos artigos 29 *caput* e 32 *caput* da CRFB/88 quanto aos municípios e Distrito Federal, diversamente do que se verifica quanto aos Estados, como se constata da leitura do art. 25 da constituição brasileira. Sobre o tema, SGARBOSSA, L.F.; IENSUE, G., *Stadluft cit.*

No mesmo passo, parece importante observar que tanto Estados e DF quanto municípios encontram-se sujeitos a uma *homogeneity clause*⁶⁴ bastante similar, devendo os primeiros observar “princípios” da Constituição Federal – abstratamente mencionados – e os últimos, além daqueles, também princípios da Constituição do Estado.

Em outros aspectos também se constata significativa similaridade de tratamento jurídico: tanto municípios quanto Estados e o DF são qualificados como autônomos (art. 18, *caput* CRFB/88), não estando sujeitos a intervenção federal ou estadual, salvo em casos taxativamente enumerados e de forma excepcional, temporária e proporcional (arts. 34 a 36); municípios, assim como Estados, têm a integridade territorial assegurada de maneira similar (art. 18 §§ 3º e 4º CRFB/88), estão sujeitos às mesmas vedações (art. 19 CRFB/88), e a numerosas normas de pré-ordenação institucional (arts. 25, 27, 28, 29, 29-A, 30, 31 e 31 CRFB/88), participam da discriminação tributária e da repartição de receitas tributárias, entre outros numerosos pontos de semelhança.

Há, evidentemente, algumas diferenças e assimetrias de maior ou menor relevo, tal como, por exemplo, a bipartição de poderes municipais, discrepando da tripartição estadual e federal, com a conseqüente ausência de um judiciário local, ou, ainda, a vedação de criação de Tribunais ou Conselhos de Contas Municipais (CRFB/88, art. 30 §4º). De todo modo, preponderam fortemente as simetrias estatuídas pelo próprio constituinte, restando bastante evidente que a elevação do município a ente federativo pela atual carta constitucional não foi meramente simbólica, dada a similitude de regime jurídico com os demais entes.⁶⁵

O quanto foi exposto no presente tópico evidencia a plausibilidade da recepção do sistema de cartas ou leis orgânicas gaúcho por ação do constituinte federal em 1988, a similitude de regime jurídico entre Estados, DF e municípios, que se desenvolveu por sucessivas cartas federais e culminou na atualmente vigente, e, como consequência, a posição ímpar ocupada pelo município no neofederalismo brasileiro tanto do ponto de vista das constituições federais precedentes quanto na perspectiva do Direito Constitucional Comparado.

Conclusões

Como se pode perceber e como apontado por vasta literatura internacional, os processos de difusão de modelos jurídicos – normas ou instituições – por meio de processos de recepção material provocados seja por imitação espontânea, seja por coerção, desempenham um papel de grande relevo na conformação dos sistemas jurídicos e constitucionais, não sendo exceção, evidentemente, o eclético sistema brasileiro.

No presente estudo, buscou-se evidenciar peculiar e atípico fenômeno de circulação *bottom-*

64 Inconfundíveis que são as cláusulas de uniformidade ou homogeneidade, frequentes em Estados compostos em geral, com as cláusulas de supremacia, como observa Giacomo Delledonne. Quanto às primeiras, registra o autor que “*le clausole di omogeneità dovrebbero normalmente essere caratterizzate da un oggetto più limitato, inerente ad alcuni principi fondamentali dell’assetto costituzionale del livello federale che è necessario preservare anche nello spazio di autonomia riconosciuto al livello federato.*” E, mais adiante: “*Le clausole di omogeneità, oltre a disciplinare i rapporti fra i contenuti degli assetti costituzionali dei livelli di governo – normalmente due – coinvolti, non mirano a realizzare una completa uniformità fra di essi, ma soltanto un certo grado di conformità o di compatibilità.*” DELLEDONNE, G., *op. cit.* p. 48.

65 A aplicação da metodologia proposta pela Teoria Dinâmica do Federalismo de Patricia Popelier aos entes subnacionais brasileiras corrobora esta impressão inicial, sendo muito similar para entes territoriais subnacionais primários e secundários. Sobre o tema, conferir SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, G. *Stadiluft cit.* 2023.

up do sistema de cartas a partir do Direito Constitucional gaúcho para o sistema constitucional federal, ocorrido em 1988. Como se viu a partir de alguns exemplos do Direito Constitucional Comparado e da História Constitucional, a tese do experimentalismo democrático se revela plausível, especialmente a partir dos fenômenos de difusão horizontal ou vertical de modelos surgidos em nível subnacional, seja para outros entes subnacionais, seja para o direito federal ou até mesmo para o Direito Internacional.

Como se viu, diversas experiências constitucionais estrangeiras parecem confirmar a clássica tese dos federalistas e juscomparatistas, uma vez que instituições como o *recall* californiano, o amparo yucateca e o *Verfassungsbeschwerde* bávaro foram, todos, instituições surgidas em nível municipal ou Estadual e, posteriormente, exportados amplamente, interna e internacionalmente, em alguns casos.

Tais experiências oriundas do constitucionalismo subnacionais são ilustrações veementes das potencialidades da inovação subnacional e, por conseguinte, depõem em favor de um sistema de significativa autonomia subnacional, seja ele federal ou parafederal, que confira o mais amplo espaço possível ao *self rule* e ao constitucionalismo subnacional.

O desenvolvimento histórico do sistema gaúcho de cartas ou leis orgânicas municipais não apenas corrobora aquela tese, evidenciando o modo como uma instituição longamente amadurecida em uma tradição subnacional revela-se capaz ultrapassar os limites territoriais que originalmente a confinam e atingir algumas ou todas as outras unidades federativas, seja por processo de imitação, seja por um processo de federalização constitucional.

Tanto a literatura consultada quanto os documentos constitucionais e legislativos compulsados para a elaboração deste trabalho corroboram fortemente a hipótese de que o *Brazilian Home Rule* federalizado nos artigos 1º, 18 e 29 da Constituição Federal de 1988 encontra suas raízes na tradição constitucional gaúcha, onde foi mantido, consistentemente, desde a primeira carta estadual de 1891 até a carta sul-rio-grandense de 1989.

O singular caso das cartas ou leis orgânicas municipais evidencia ainda que mesmo em experiências federais particularmente atribuladas por numerosas vicissitudes – o federalismo intermitente de que fala Trigueiro – e, ainda, com uma tendência elevada à centralização e uniformização, seriam capazes de gerar instituições jurídico-políticas bem-sucedidas, inclusive passíveis de disseminação por meio de processos vertical-ascendentes de difusão, atípicos nestes sistemas, como visto.

Esse mesmo fato histórico corrobora, ainda, a importância dos processos de circulação de modelos e recepção de direito oriundo de experiências constitucionais estrangeiras, na medida em que o referido sistema parece remontar, como aponta a literatura existente, ao *charter system* estadunidense.

O caso do sistema de leis orgânicas adotado no arranjo neofederalista brasileiro que resultou do processo constituinte de 1986-1988 é particularmente interessante por ilustrar uma instituição de origem estrangeira recepcionada pelo direito constitucional subnacional brasileiro e, depois de tentativas malfadadas – notadamente a do anteprojeto à Constituição de 1934 – acabaram por ser constitucionalizadas em nível federal, gerando inclusive um federalismo ímpar e dotando as municipalidades de uma autonomia sem paralelo conhecido no Direito Comparado.

Referências

- BONAVIDES, P. **História Constitucional dos Estados Brasileiros**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- CALIMAN, A. A. **O recall no Estado de São Paulo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 42, n. 165, jan./mar. 2005, pp. 197-203.
- CHAVES, Aloysio. O Município e a Constituinte: relatório, parecer e anteprojeto da subcomissão de municípios e regiões. Belém: IEL, 2022.
- CAPPELLETTI, M. **La Jurisdicción Constitucional de la Libertad**. Trad. Hector Fix Zamudio. Cidade do México: Imprenta Universitaria, 1961.
- COUTO, C. G.; G. L. ABSHER-BELLON. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52 n. 2, pp. 321-344, mar.-abr. 2018.
- DELLEDONNE, G. **L'Omogeneità Costituzionale Negli Ordinamenti Composti**. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2017.
- FAIRÉN GUILLEN, V. **Antecedentes Aragoneses de Los Juicios de Amparo**. Cidade do México: UNAM, 1971.
- FRUG, G. E. *The City As a Legal Concept*. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 6, abr./1980, pp. 1057-1154.
- GARGARELLA, R. **Latin American Constitutionalism 1810-2010: The Engine Room of the Constitution**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.
- IENSUE, G.; SGARBOSSA, L. F. Democracia e responsabilidade: breve análise dos instrumentos de responsabilização política das democracias contemporâneas. **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a. 17, n. 70, pp. 145-173, out./dez. 2017.
- LEONCY, L. F. **Controle de Constitucionalidade Estadual: As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MENDES, G. F. Evolução do Direito Constitucional Brasileiro e o controle de constitucionalidade da lei. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 32, n. 126, pp. 87-102, abr./jun. 1995.
- MENDES, G. F. **Jurisdição Constitucional: o Controle Abstrato de Normas no Brasil e na Alemanha**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I: O Estado e os Sistemas

Constitucionais. Coimbra: Coimbra, 2003.

PINTO, F. R. M. A Constituição castilhistas de 1891 e a fundação do constitucionalismo autoritário republicano. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 118, pp. 245-292, jan./jun. 2019.

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

POLETTI, R. **Constituições Brasileiras** Vol. III: 1934. Brasília: Senado Federal, 2018.

POPELIER, P. *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*. Abingdon: Routledge, 2021.

ROSANVALLON, P. *La Contrademocracia: La Política en la era de la desconfianza*. Trad. Gabriel Zadunaisky. Buenos Aires: Manantial, 2007.

SARLET, I. W.; GODOY, A. S. M. **História Constitucional da Alemanha**: Da Constituição da Igreja de São Paulo à Lei Fundamental. Porto Alegre: Editora da Fundação Fênix, 2021.

SARLET, I. W.; SGARBOSSA, L. F. Direitos e garantias fundamentais estaduais: um olhar sobre a Alemanha e os Estados Unidos da América. *In*: SGARBOSSA, L.F.; ARAÚJO, M. L. C. de. **Direitos Fundamentais Estaduais e constitucionalismo subnacional**. Recife: Editora Publius, 2022, pp. 15-78.

SCHWABE, J. **Cinquenta anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Trad. Beatriz Hennig *et al.* Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

SGARBOSSA, L. F. Estado federal e pluralismo constitucional: Direito Constitucional estadual e experimentalismo democrático. *In*: BOLONHA, C.; LIZIERO, L.; SEPÚLVEDA, A. (orgs.). **Federalismo**: desafios contemporâneos. Porto Alegre: Editora Fi, 2019, pp. 53-72.

SGARBOSSA, L. F.; BITTENCOURT, L. C. Iniciativa Popular estadual no Brasil: panorama comparativo dos 26 Estados e do Distrito Federal. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 5, n. 1, pp. 45-70, jan./jul. 2020.

SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, G. Normas constitucionais inconstitucionais na Federação brasileira: limites do controle abstrato estadual de constitucionalidade de acordo com a jurisprudência do STF. *In*: CAZZARO, K. **Reflexões Teóricas sobre Direito Material e Processual**. Blumenau: Legere/Nova Letra, 2014, pp. 375-406.

SGARBOSSA, L. F.; SILVA, I. C. Emendas às Constituições Estaduais no Brasil: panorama comparativo das 27 subconstituições brasileiras quanto à emendabilidade. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, 2020, vol. 13, n. 23, pp. 119-164, jul./dez. 2020.

SGARBOSSA L. F.; IENSUE, G. Circulação de modelos, direitos e garantias fundamentais: o caso do “Amparo” mexicano. *Revista Opinión Jurídica*, Medellín, vol. 16, núm. 32, 2017, Julho-Dezembro, pp. 155-168.

SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, G. **Direito Constitucional em Perspectiva Comparativa**: Os Sistemas Constitucionais e a Jurisdição Constitucional. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

SGARBOSSA, L. F.; IENSUE, G. *Stadtluft macht Frei*: O Neofederalismo, o *Home Rule* brasileiro e a plausibilidade de um Direito Constitucional Municipal no Brasil. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, 2023 (prelo).

SOUZA R. R. M.; VIEIRA, J. R. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 51, n. 202, abr./jun. 2014, pp. 43-57.

TOMIO, F. R. L., ROBL FILHO, I. N. *Empirical Legal Research*: Teoria e Metodologia para uma Abordagem do Processo Decisório de Controle de Constitucionalidade no STF. *In: Direito e Experiências Jurídicas*: Debates práticos. SIQUEIRA, G. S., VESTENA, C. A. Volume II. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 96-117.

TOMIO, F. R. L.; ROBL FILHO, I. N.; KANAYAMA, R. L. Constitucionalismo estadual e controle abstrato e concentrado de constitucionalidade nos Tribunais de Justiça: efeitos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) estaduais na federação brasileira. **Revista de Direito Brasileira**, ano 5, vol. 12, 2015, pp. 87-110.

TRIGUEIRO, O. **Direito Constitucional Estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.