

***STADTLUFT MACHT FREI: O NEOFEDERALISMO, O HOME RULE
BRASILEIRO E A PLAUSIBILIDADE DE UM DIREITO CONSTITUCIONAL
MUNICIPAL NO BRASIL***

*STADTLUFT MACHT FREI: THE NEOFEDERALISM, THE BRAZILIAN HOME RULE
AND THE LIKEHOOD OF A MUNICIPAL CONSTITUTIONAL LAW IN BRAZIL*

**Luís Fernando Sgarbossa¹
Geziela Iensue²**

RESUMO: O problema da natureza jurídica das leis orgânicas municipais, apesar da doutrina e da jurisprudência majoritárias recusarem seu caráter constitucional, parece digno de maior atenção no Brasil. O exame da discussão evidencia a fragilidade dos argumentos na controvérsia, e a parca literatura dedicada especificamente ao problema sugere a existência de uma lacuna no corpo do conhecimento no campo do Direito Constitucional que merece ser preenchida. A partir de uma pesquisa básica de levantamento bibliográfico e documental, de uma metodologia histórico-comparativa e, especialmente, indutiva, o presente estudo busca fazer avançar a fronteira do conhecimento relativamente ao mencionado problema. O artigo explora criticamente a discussão acerca da natureza jurídica constitucional ou meramente legal das leis orgânicas municipais no Brasil. Resgata as doutrinas rivais sobre o autogoverno municipal nos EUA – Dillon’s Doctrine e Cooley Doctrine – e evidencia sua possível recepção pelas constituições dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul na República Velha. Explora a federalização do regime de cartas – *Home Rule* brasileiro – a partir da Constituição de 1988. Compara os regimes de autonomia dos entes subnacionais primários e secundários no neofederalismo brasileiro quanto a aspectos cruciais, como competências, autonomia, integridade territorial e intervenção. Aplica a Teoria Dinâmica do Federalismo de Patrícia Popelier aos entes subnacionais brasileiros, comparando os *escores* de Estados, Distrito Federal e municípios nos indicadores de autonomia material, procedimental e de homogeneidade. Explora, por fim, as possibilidades de um controle de constitucionalidade municipal diante das restrições decorrentes da ausência de competência expressa do município para legislar sobre processo e procedimento e da ausência de um poder judiciário municipal, evidenciando a existência de mecanismos embrionários de controle político de

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor de Direito Constitucional Comparado e de Direito Constitucional Subnacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS; e-mail: lfsgarbossa@uol.com.br; Lattes: 4204842439410133; ORCID: 0000-0002-7045-5671

² Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professora de Direito Internacional dos Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS; e-mail: geziela.iensue@ufms.br; Lattes: 2982155924958438; ORCID: 0000-0002-9549-882X

constitucionalidade municipal. Conclui pelo elevado grau de similitude entre o regime jurídico e o grau de autonomia dos entes subnacionais primários e secundários, e pela possibilidade de reconhecimento da natureza constitucional das leis orgânicas municipais.

Palavras-chave: Neofederalismo; Autogoverno; Município; Direito Constitucional Municipal; Controle municipal de constitucionalidade.

ABSTRACT: The issue of the legal nature of municipal charters, despite the prevailing literature and jurisprudence rejecting its constitutional character, seems worthy of greater attention in Brazil. The review of the discussion on the subject highlights the fragility of the arguments in the controversy, and the scarce literature dedicated specifically to the issue suggests the existence of a gap in the body of knowledge in the field of Constitutional Law that deserves to be filled. Starting from a basic bibliographic and documental research, a historical-comparative and, especially, inductive methodology, the present study seeks to advance the frontier of knowledge regarding the previously mentioned problem. The article critically explores the discussion about the legal nature of municipal organic laws in Brazil – namely, the constitutional or merely legal status of the municipal basic laws. It retraces the rival doctrines on municipal self-government in the USA – Dillon’s Doctrine and Cooley Doctrine – and highlights its possible reception by the constitutions of the States of Santa Catarina and Rio Grande do Sul in the Brazilian Old Republic. It explores the federalization of the charter regime – Brazilian Home Rule – since the 1988 Brazilian Constitution. It compares the autonomy regime of primary and secondary subnational entities in Brazilian neo-federalism in terms of crucial aspects, such as competences, autonomy, territorial integrity and intervention. It applies Patrícia Popelier’s Dynamic Theory of Federalism to Brazilian subnational entities, comparing the scores of States, Federal District and municipalities in the indicators of material, procedural and homogeneity autonomy. Finally, it explores the possibilities of municipal constitutionality review before the restrictions arising from the lack of express competence of the municipality to legislate on process and procedure and the absence of a municipal judicial power, evidencing the existence of embryonic mechanisms of municipal political review of constitutionality. It concludes by the high degree of similarity between the constitutional regime and the degree of autonomy of primary and secondary subnational entities, and by the possibility of recognizing the constitutional nature of municipal organic laws.

Key-words: Neofederalism. Home Rule; Municipalities; Municipal Constitutional Law; Municipal review of legislation.

Sumário: 1. Introdução; 2. Breve exame crítico da controvérsia doutrinária e jurisprudencial acerca da natureza jurídica das leis orgânicas municipais; 3. A discussão da autonomia local nos EUA: *Dillon’s Rule versus Cooley Doctrine*; 4. O neofederalismo, o *Home Rule* brasileiro e os impactos sobre o pluralismo constitucional; 5. Análise comparativa entre o município e os demais entes territoriais autônomos no Brasil; 6.

Análise do controvertido constitucionalismo municipal brasileiro a partir da Teoria Dinâmica do Federalismo de *Popelier*; 7. Município e controle de constitucionalidade: possibilidades de um controle de constitucionalidade municipal; 8. Considerações finais; 9. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A doutrina e a jurisprudência, ao enfrentarem o problema da natureza jurídica das leis orgânicas municipais no Direito Constitucional brasileiro, têm adotado majoritariamente o entendimento de que aquelas normas, apesar do relevante grau de semelhança que ostentam para com as cartas constitucionais estaduais e para com a Lei Orgânica do Distrito Federal, possuem natureza meramente legal, isto é, infraconstitucional – ainda que possuam hierarquia superior às demais normas jurídicas municipais.³

Ou seja, para a doutrina e jurisprudência majoritárias brasileiras, incluindo-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as leis orgânicas municipais não são propriamente constituições municipais – apesar de tal analogia aparecer frequentemente na literatura jurídica –, mas meras leis superiores às demais leis locais, inserindo-se assim no marco do direito infraconstitucional e resolvendo-se o conflito entre LOM e leis municipais em controle de legalidade, e não de constitucionalidade.

A despeito de o entendimento mencionado ser bastante tradicional em nosso direito, restam algumas questões a ser enfrentadas, do ponto de vista teórico, uma vez que normalmente a discussão adequada de tal problema parece envolver aspectos que vão além daqueles comumente explorados em trabalhos dedicados ao tema. O presente artigo tentará ir além da exploração já feita pela doutrina, com a finalidade de fomentar uma reflexão mais profunda sobre a natureza jurídica das leis orgânicas municipais na federação brasileira após 1988.

O título do presente artigo é *Stadtluft macht frei*, uma divisa bastante comum na baixa Idade Média europeia. Como se sabe, sob o “constitucionalismo” medieval (CANOTILHO, 2003) um dos elementos limitadores do poder dos monarcas, ao lado dos

³ Nesse sentido, confirmam-se ALMEIDA (2004) e SANTOS e SOUZA (2013). Ambos os trabalhos discrepam do entendimento majoritário. No mesmo sentido o recente trabalho de PIRES (2020).

estamentos, Estados ou Cortes gerais, dos privilégios e das cartas de franquia ou forais, consistia na autonomia das cidades e burgos, então compreendidos como corporações e com certa frequência dotadas de regime político-jurídico peculiar.

Referida divisa em língua alemã, que se pode traduzir por “*o ar da cidade torna livre*”, representava um princípio jurídico tardomedieval segundo o qual os servos ou escravos fugitivos, se ingressados no território de uma cidade-livre – ou seja, de uma cidade dotada de uma carta de franquia e, conseqüentemente, de privilégios que representavam particular autonomia – tornava-se livre após o decurso de certo prazo e não poderia ser recapturado (WEBER, 2004).

É interessante, por conseguinte, começar pela observação de que sob o “constitucionalismo” medieval – que possui laços profundos com o constitucionalismo “moderno” (CANOTILHO, 2003), como evidenciam construções como a de devido processo legal, cuja forma embrionária já existia na Inglaterra do século XIII⁴ – as cidades eram um dos principais elementos limitadores do poder dos monarcas – tanto que o Estado moderno surge a partir da vitória destes não apenas contra o papa, o imperador e a nobreza, mas também contra as cidades (VAN CREVELD, 2004), sob a forma do Estado absoluto.

O êxito dos monarcas contra inimigos internos e externos no início da modernidade traduz-se, historicamente, numa concentração de poder político e, nesse processo, as cidades – assim como ocorreu com a nobreza (WEBER, 2004) – perderam o elevado grau de autonomia e o importante protagonismo de que gozaram na baixa Idade Média, cuja ideia resta simbolicamente preservada no ideário político, no entanto, sob a divisa *Stadthuft macht frei*. O que importa frisar, no momento, é a relevante relação existente entre autonomia municipal e constitucionalismo já nos primórdios tardomedievais do último.

O constitucionalismo contemporâneo ou “moderno” (CANOTILHO, 2003) sabidamente já nasce na ambiência dos Estados-nação, tendendo conseqüentemente a focar

⁴ Como se sabe, o privilégio do julgamento pelos pares de acordo com a *law of the land* remonta à *Magna Charta Libertatum* de 1215, pelo menos, sendo o antecedente do devido processo legal e do direito a julgamento pelo tribunal do júri no direito britânico e norte-americano posteriores, desembocando, inclusive, na concepção de devido processo legal substantivo (PEREIRA, 2008).

na comunidade política total (RISCHL, 2020) – o Estado em sentido estrito – ou, no máximo, nas subdivisões políticas ou administrativas primárias – tais como Estados, regiões, províncias, cantões, *Länder* e congêneres –, e assim desconsiderando ou conferindo menor relevo, em princípio, às subdivisões políticas menores – tais como cidades, municípios, comunas, condados e congêneres.

Ao nascer o constitucionalismo contemporâneo, especialmente a partir das revoluções liberais americana e francesa do final do século XVIII, há algum espaço para os entes subnacionais de primeiro grau – Estados federados – no caso da tradição constitucional norte-americana, mas pouco ou nenhum espaço para os entes subnacionais locais, isto é, municipais. O quadro não parece ser melhor no âmbito dos Estados unitários, evidentemente.

Como ensina Rischl em recente estudo de grande relevo, o silêncio constitucional sobre a cidade é um traço característico do constitucionalismo contemporâneo e deve-se ao fato deste ter como referente o Estado-nação, restando à cidade um papel subalterno, uma vez que passa a ser compreendida como simples criatura do Estado nacional, fenômeno que explicaria seu atual *status* constitucional que, nas palavras daquele autor, situa-se entre o secundário e o inexistente (RISCHL, 2020).

Ainda seguindo as reflexões do autor canadense, deve-se observar, no entanto, o quanto a situação político-territorial dos Estados alterou-se profundamente nos últimos séculos. Com efeito, se por volta de 1800 algo por volta de apenas 3% da população mundial morava em cidades, em 2019 este percentual já correspondia a cerca de 56%, o que representa uma mudança enorme no que diz respeito ao relevo político das entidades locais e ajuda a ilustrar os conceitos ultrapassados de governo territorial ainda predominantes no constitucionalismo gestado com foco no Estado-nação. Além disso, deve-se recordar o advento das *megacidades*, ou seja, de cidades com dezenas de milhões de habitantes, como Mumbai, Tóquio, Lagos, Daca, São Paulo e a Cidade do México, o que origina o que o autor chama de “*Urban Era*” (RISCHL, 2020).

Estas poucas reflexões de caráter histórico bastam para contextualizar o problema

que ora se enfrenta e sua relevância atual, teórica e prática.

Com vistas a enfrentar a temática proposta, o presente estudo adotará o seguinte itinerário: partindo de uma análise crítica aos fundamentos do entendimento predominante referido e de breves reflexões históricas sobre as transformações sofridas pelos municípios no que tange à sua natureza e regime jurídicos, se fará uma reflexão sobre o papel adequado a ser ocupado pelo autogoverno local⁵ em um constitucionalismo afinado com a realidade das sociedades políticas contemporâneas.

Após, far-se-á uma breve revisão das controvérsias jurídicas havidas acerca da autonomia municipal nos Estados Unidos da América, uma vez que a compreensão dos diferentes entendimentos acerca do tema naquele país pode auxiliar na busca de uma resposta ao problema no Brasil, indicando, de um ponto de vista histórico-comparativo, as possíveis origens do atual sistema federal aqui adotado.

O terceiro capítulo explorará os traços peculiares deste modelo que pode-se denominar de neofederalismo brasileiro, propondo uma explicação do modelo a partir da constitucionalização entre nós, em nível federal, do sistema denominado *Home Rule*, de origem estadunidense e calcado na doutrina Cooley, bem como refletindo sobre os impactos da hipótese na compreensão do modelo federal aqui vigente e do problema em exame.

Em seguida, aplicar-se-á a recentíssima Teoria Dinâmica do Federalismo, proposta por Popelier (2021) para tentar compreender, a partir de uma teoria mais elaborada e consistente do federalismo, de base empírica, qual o *locus* plausivelmente ocupado pelas cartas municipais no sistema de Direito Público brasileiro, para além das meras formas jurídicas.

Por fim, far-se-ão algumas reflexões conclusivas sumárias sobre as possibilidades de desenvolvimento de um controle de constitucionalidade municipal, na eventual mudança do entendimento doutrinário e jurisprudencial atualmente predominantes acerca

⁵ Para fins deste artigo entenda-se autogoverno local como sinônimo de autogoverno municipal, ou seja, subestadual. A utilização da expressão governo ou poder local varia, significando em ambiências como a estadunidense poder municipal e em outras, como a mexicana, poder municipal e/ou estadual (ROJAS, 2005).

do tema, considerando as peculiaridades do federalismo brasileiro, especialmente em termos de distribuição de competências legislativas entre os diferentes entes, e das assimetrias existentes entre entes federativos nacionais e subnacionais. Nesse aspecto, particularmente relevantes serão a competência privativa da União para legislar sobre processo (art. 22, I, da CF/88) e a ausência de um Poder Judiciário municipal (arts. 29 a 30 c/c 92 e ss. da CF/88), como se verá.

2.BREVE EXAME CRÍTICO DA CONTROVÉRSIA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS

Como sabido, tanto a doutrina majoritária e quanto a jurisprudência predominante brasileira acolhem a tese da natureza meramente legal, ou seja, não-constitucional, das leis orgânicas municipais (SANTOS; SOUZA, 2013). Cabe assim, em um primeiro momento, realizar uma revisão crítica dos argumentos normalmente utilizados para sustentar tal compreensão, antes de incursionar numa proposta alternativa de enfrentamento do tema.⁶

Nesse diapasão, cabe observar inicialmente que um primeiro argumento, mais simplório, normalmente utilizado contra o reconhecimento da natureza constitucional das LOMs poderia ser designado como argumento nominalista. Tal argumento, como é evidente, fixa-se na distinção terminológica adotada pelo texto constitucional, ao estabelecer serem os Estados federados organizados e regidos por constituições (art. 25 *caput*, da CF/88) e os demais entes subnacionais por leis orgânicas (art. 29 *caput*, e 32 *caput* da CF/88).

Parece evidente que tal argumento revela-se extremamente frágil, tendo perdido ainda mais espaço com a mudança de orientação jurisprudencial do STF que, após alguma recalcitrância, reconheceu natureza pelo menos parcialmente constitucional para a Lei Orgânica do Distrito Federal (SANTOS; SOUZA, 2013).

Um segundo argumento comumente utilizado na defesa da natureza meramente

⁶ Para uma revisão da discussão a partir das teses tradicionalmente utilizadas tanto pelos defensores do entendimento majoritário quanto do minoritário ver SANTOS e SOUZA (2013) e ALMEIDA (2004).

legal das leis orgânicas municipais poderia ser denominado de argumento da dupla subordinação, baseado evidentemente na subordinação das leis orgânicas municipais não apenas à carta federal, mas também às constituições estaduais, tendo em vista que o art. 29 *caput* da CF/88 estabelece expressamente a subordinação das LOMs não apenas a princípios da carta federal – como faz, quanto aos Estados, o art. 25 –, mas também a princípios indicados na carta estadual respectiva (SANTOS; SOUZA, 2013).

Tal argumento igualmente não parece ser dos mais robustos, na medida em que, como se verá em detalhe adiante, as leis orgânicas municipais parecem corresponder aos conceitos material e formal de constituição em aspectos cruciais, por um lado, e ainda por não se distinguem das constituições estaduais e da LODF em aspectos igualmente cruciais. Revela-se particularmente relevante observar que caso houvesse a adoção de um conceito formal estrito de constituição como norma *suprema* de um ordenamento – e não apenas supralegal – nem mesmo as constituições estaduais poderiam ser consideradas efetivas constituições, na medida em que subordinadas à carta federal.

Assim, parece desimportante que a subordinação se dê relativamente a uma ou mais ordens constitucionais superiores, especialmente num neofederalismo que inclui entes subnacionais de segundo grau no pacto federativo (arts. 1º e 18 da CRFB/88), como é sabido e como se examinará melhor adiante, dotando-os de poderes similares em todos os aspectos, aos poderes constituintes derivados dos Estados (art. 25) e ao do Distrito Federal (art. 32).

Outro argumento frequente na discussão acerca da natureza constitucional ou legal das leis orgânicas municipais é a simetria ou assimetria da própria LOM com relação às cartas estaduais e à LODF, ou ainda a simetria ou assimetria do município em comparação com os demais entes da federação. Aqui preponderam as visões que enfatizam os elementos de assimetria, como a ausência de poder judiciário, para sustentar a visão predominante. Esse argumento será mais bem examinado adiante.

O argumento do federalismo de segundo grau (arts. 1º e 18 CRFB/88) também aparece com frequência nos debates acerca do tema em exame, porém é invocado para

aqueles que se endossam o entendimento doutrinário e jurisprudencial minoritários, ou seja, a concepção que reconhece a existência de um constitucionalismo municipal no Brasil e a natureza constitucional das LOMs.

Por outro lado, deve-se observar que referido argumento, embora relevante, não parece ser conclusivo, uma vez que a adoção do federalismo não necessariamente implica constitucionalismo subnacional, conforme evidenciam as federações sem subconstitucionalismo, sendo o exemplo clássico a Nigéria sob a carta de 1977. Aquele sistema constitucional é o exemplo clássico acerca da possibilidade de existências de federações sem sistema constitucional dúplice, ou seja, de sistemas federais que não conferem aos Estados poder constituinte derivado decorrente.

De fato, a literatura mais recente e atualizada, tanto no campo do Direito quanto da Ciência Política, não mais considera que o federalismo implica necessariamente o subconstitucionalismo, distinguindo as federações sem subconstitucionalismo das federações com sistema constitucional dúplice (MARSHFIELD, 2011). Assim, mesmo sendo inequívoca a integração dos municípios à federação, isso por si só não implica identidade de condição jurídica com os Estados e o Distrito Federal e tampouco permite inferir a natureza constitucional das LOMs. Nesse aspecto, parece mais relevante para uma conclusão defensável o grau de similitude ou diferença entre a condição geral dos entes federativos de segundo e terceiro graus, examinada adiante.

Ainda no campo comparativo é possível trazer alguma luz ao debate ora sumariamente descrito, abordando desta feita não mais as federações, mas os Estados federo-regionais, nomeadamente os Estados regionais ou autonômicos integrais, assim entendidos aqueles em que todas as subdivisões territoriais de primeiro grau – Comunidades no caso da Espanha, Regiões no caso da Itália – gozam de autonomia.

Nesses casos, a doutrina mais atualizada tanto no campo do Direito quanto no da Ciência Política reconhece a possibilidade de existência de um constitucionalismo subnacional em Estados formalmente não-federais. Embora tanto Itália quanto Espanha não sejam formalmente federações, a literatura reconhece amplamente que possuem um

constitucionalismo subnacional, o que parece inclusive ser corroborado em boa medida por importantes decisões das respectivas cortes constitucionais.⁷O impacto da análise comparativa do regime municipal com o de entes subnacionais em Estados federo-regionais no problema em exame será melhor explorado adiante.

Nenhum dos argumentos até aqui brevemente examinados parece ser decisivo, no entanto, pesando alguns em favor do reconhecimento da natureza constitucional das LOMs no Brasil e outros em sentido contrário. No entanto, os argumentos mais sólidos talvez sejam os do princípio da integridade territorial, os da intervenção estadual e, ainda, o do direito histórico ao autogoverno (TRIGUEIRO, 1980).

O princípio da integridade territorial remonta ao Direito Constitucional norte-americano e encontra-se atualmente, dentro de certos limites, inscrito no art. 18 § 3º no que diz respeito aos Estados e 18 § 4º no que diz respeito aos municípios. Pode ser traduzido na ideia de que o Estado-membro de uma federação não pode sofrer alterações territoriais sem seu consentimento, normalmente expresso por aprovação da alteração territorial por lei estadual. No Brasil vigorou desde a carta de 1891 até a Constituição de 1967 (confirmar), quando terminou por ser abolido, passando os territórios estaduais a serem passíveis de alteração por mera Lei Complementar (TRIGUEIRO, 1980). Foi em parte restabelecido com o advento da constituição vigente, que, embora não tenha restaurado ao sistema de 1946, manteve a exigência de aprovação por consulta popular o que, *em parte*, parece corresponder em expressão do princípio em questão.

O importante aqui é observar o tratamento claramente similar dado pelo constituinte originário a Estados/DF e municípios, na medida em que impinge tanto quanto aos entes de segundo quanto aos de terceiro grau um tratamento jurídico muito similar, bastando

⁷ Note-se, por oportuno, que a questão ora examinada é o inverso da anterior, ou seja, da questão das federações sem constitucionalismo subnacional. Em síntese, poder-se-iam extrair as seguintes conclusões: a) federalismo não implica subconstitucionalismo, uma vez que existem federações com sistemas constitucionais simples (exceção) e dúplices (regra); b) o subconstitucionalismo não existe apenas em Estados federais, podendo ser reconhecido em Estados formalmente unitários, mas com elevado grau de descentralização, notadamente nos Estados regionais ou autonômicos integrais (Estados federo-regionais). Bem clara, por conseguinte, a ausência de relação biunívoca entre constitucionalismo subnacional e forma de Estado.

comparar os termos dos §§ 3º e 4º do art. 18 da CF/88 (SANTOS; SOUZA, 2013).

O mesmo pode ser dito acerca da intervenção federal sobre Estados ou DF – e, excepcionalmente, sobre municípios situados em Território Federal –, e da intervenção estadual sobre municípios, dadas as grandes analogias em termos de hipóteses e regime jurídico ao se examinarem comparativamente os arts. 34, 35 e 36 da CF/88 (SANTOS; SOUZA, 2013).

Sinteticamente parece ser plausível considerar que tanto a similitude das normas constitucionais federais referentes ao princípio da integridade territorial de Estados e municípios quanto os referentes ao instituto da intervenção federal/estadual indicam fortemente o intuito do constituinte originário de dotar entes subacionais primários e secundários de grau de autonomia quase idêntico.

Um último aspecto a ser considerado nesta exploração preliminar da discussão, com propósito de introdução e contextualização, consiste no Princípio do Direito histórico ao autogoverno. Em síntese, considera-se que na federação brasileira, de origem centrífuga ou por segregação, inexistiria um direito histórico ao autogoverno por parte dos Estados federados, sucessores que são estes das províncias integrantes do Estado unitário original (TRIGUEIRO, 1980).⁸ Tal distinção é relevante, e segundo numerosos estudos as origens por segregação ou agregação dos Estados federais parecem ser explicações plausíveis do grau de autonomia subnacional.

Aqui cabe, no entanto, ressaltar um ponto, pois se de fato, formalmente, os Estados brasileiros não possuiriam um direito histórico ao autogoverno – pois são posteriores ao Estado brasileiro, e não a ele anteriores, como ocorre nos EUA, por exemplo, sendo os primeiros frequentemente concebidos como criaturas do Estado e não como seus criadores –, mas essa lógica não necessariamente se aplica aos municípios.

De fato, os municípios existem no Brasil desde o período colonial, por força de

⁸ Há certa crítica doutrinária a tal visão, segundo a qual concepção mencionada só se sustentaria limitando-se a análise aos períodos monárquico e republicano, mas que não se sustentaria se incluído no lapso temporal considerado o período colonial. De fato, embora não houvesse órgãos representativos em nível de capitania (TRIGUEIRO, 1980), as capitanias gozaram de um grau de autonomia entre si durante o longo período colonial.

recepção do direito português e das Ordenações do Reino de Portugal, constituindo a mais antiga forma de autogoverno registrada no território nacional (TRIGUEIRO, 1980). Assim, o argumento do direito histórico, que não se pode invocar – em princípio – em favor dos Estados, pode perfeitamente ser invocado em favor dos municípios.

Feitas estas considerações críticas iniciais ao debate que tiveram intuito de introdução e contextualização do problema tal qual tratado até hoje pela literatura jurídica brasileira, cabe examinar com mais profundidade aspectos de relevo para sua análise a partir de outros pontos de vista não tão freqüentes no debate doutrinário desenvolvido até aqui.

No tópico a seguir, serão objeto de exame, por razões que serão evidenciadas adiante, as distintas concepções existentes acerca da autonomia local nos Estados Unidos da América desde o final do século XIX, para que se possa tentar avançar em direção às diferentes possibilidades de uma compreensão mais adequada do *status* jurídico-constitucional do município no neofederalismo brasileiro instaurado em 1988.

3. A DISCUSSÃO DA AUTONOMIA LOCAL NOS EUA: *DILLON'S RULE VERSUS COOLEY DOCTRINE*

Nos Estados Unidos da América, em função de conflitos entre os poderes estaduais e locais – aqui entendidos como os subestaduais, ou seja, municipais ou de condados – a discussão sobre a autonomia municipal chegou aos tribunais e recebeu tratamentos bastante diversos conforme aqueles órgãos judiciais adotassem uma entre duas concepções rivais que ali se firmaram.⁹

Uma das concepções em comento é aquela que ficou conhecida como *Dillon's Doctrine* e que remonta ao precedente *The City of Clinton v. Cedar Rapids and the Missouri River Railroad*, julgada pela Suprema Corte de Iowa em 1868. 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

⁹ A literatura norte-americana sobre o tema é vasta. Confira-se, entre tantos, RICHARDSON (2011). Sobre os poderes locais veja-se FRUG (1980).

concepção segundo a qual na medida em que os Estados gozam de todos os poderes que não conferidos à União nem lhes sejam vedados (X Emenda de 1791, *reserved powers*), cidades, municípios e condados gozariam apenas dos poderes que lhes fossem expressamente atribuídos pelos Estados por meio de suas constituições ou leis.

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

Para essa concepção, em consequência, inexistente um direito ao autogoverno propriamente dito em nível local. Uma das decorrências desse entendimento consiste na compreensão segundo a qual os governos locais não gozam de autonomia em face dos Estados, estando sujeitos aos legislativos estaduais, podendo ser por eles criados, modificados, controlados, regulados, restringidos e até mesmo abolidos discricionariamente.¹⁰

Note-se que além do contexto baseado nos poderes residuais dos Estados encontra-se na base de tal concepção, ainda, o *direito histórico* dos Estados originais – as treze ex-colônias britânicas independentes em 1776 – ao autogoverno, o que faz inclusive

¹⁰"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 Opinion's, Iowa SC, 1868) O próprio Justice Cooley, autor da doutrina rival, muito bem descreve a concepção conhecida como *Dillon's Rule* em seu voto paradigmático na matéria, em outro caso: "Now, it must be conceded that the judicial decisions and law writers generally assert that the state creates the municipal bodies, endows them with such of the functions of corporate life and entrusts them with such share in the local government, as to the legislative judgment shall seem best; that it controls and regulates their action while they exist, subjects them to such changes as public policy may dictate, and abolishes them at discretion; in short that the corporate entities are mere agencies which the state employs for the convenience of government, clothing them for the time being with a portion of its sovereignty, but recalling the whole or any part thereof whenever the necessity or usefulness of the delegation is no longer apparent." (Justice Cooley Opinion's, Michigan SC, 1871, § 96).

que se conceba sua autonomia como originária – ou seja, anterior à federação – e como fundamento de legitimidade da própria constituição federal, diversamente do que ocorre em federalismos originados por processos de desagregação ou descentralização, como o brasileiro, em que Estados são criaturas do Estado federal e de sua constituição (TRIGUEIRO, 1980).

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 por aquela corte em 1871. Segundo tal concepção o governo local é expressão de um *direito inerente ao autogoverno*, associado ao próprio princípio democrático e inextrincavelmente ligados à às próprias ideias de base da revolução americana, sendo assim intangível à autoridade estadual, não podendo ser restringido, regulado, controlado, abolido ou suprimido, em diametral oposição às consequências aceitas pela doutrina rival.¹¹

De todo modo, é necessário advertir que a Doutrina *Colley* – base de *home rule* naquele país – não constitui 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.

Com efeito, ao enfrentar casos envolvendo a autonomia municipal no início do século XX, a Suprema Corte dos EUA sufragou a *Dillon's Doctrine*. O precedente é *Hunter v. City of Pittsburg* (1907), caso que envolvia discussão acerca da legitimidade constitucional da anexação da cidade de Allegheny a Pittsburgh (Pensilvânia) à revelia de

¹¹“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". E, mais adiante, “Nevertheless, when the state reaches out and draws to itself and appropriates the powers which from time immemorial have been locally possessed and exercised, and introduces into its legislation the centralizing ideas of continental Europe, under which despotism, whether of monarch or commune, alone has flourished, we seem force back upon and compelled to take up and defend the plainest and most primary axioms of free government, as if even in Anglican liberty, which has been gained step by step, through extorted charters and bills of rights, the punishment of kings and the overthrow of dynasties, nothing was settled and nothing established.”(Justice Cooley Opinion’s, Michigan SC, 1871 §§ 100 e 109).

seus moradores. Nesse *leading case* 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.¹² A adoção da *Dillon's Doctrine* pela *US Supreme Court* foi reiterada em *Trenton v. New Jersey*, em 1923.¹³

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, o entendimento daquela corte foi no sentido de que aos Estados era facultado adotar um sistema baseado na autonomia e no direito ao autogoverno local e, de fato, aos se elaborarem as constituições e leis estaduais, diversos Estados, por via constituinte ou legislativa, parecem ter perfilhado a doutrina *Cooley*, adotado o *Home rule* ou autogoverno local como regra, originando a célebre distinção ainda hoje existente entre *Home Rule States*, que adotam a doutrina *Cooley*, e *Dillon's Rule States*, que endossam a doutrina homônima.¹⁴

¹²"We have nothing to do with the policy, wisdom, justice, or fairness of the act under consideration; those questions are for the consideration of those to whom the state has entrusted its legislative power, and their determination of them is not subject to review or criticism by this court. We have nothing to do with the interpretation of the Constitution of the state and the conformity of the enactment of the assembly to that Constitution; those questions are for those consideration of the courts of the state, and their decision of them is final. The 5th Amendment to the Constitution of the United States is not restrictive of state, but only of national, action." (...) "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).

¹³"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" (*Trenton v. New Jersey*, 1923).

¹⁴ Segundo a *National League of Cities* dos atuais 50 Estados norte-americanos, 40 adotam a *Dillon's Rule* e 10 adotam o *Home Rule*.

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 situação político-jurídica dos entes municipais no constitucionalismo brasileiro, seja pelas aparentes origens históricas do regime municipal instaurado no Brasil em 1988 – que parece guardar relações com o constitucionalismo estadunidense –, seja pela análise de semelhanças e diferenças entre o federalismo norte-americano e o federalismo brasileiro, o que se passa a fazer no tópico seguinte.

4.O NEOFEDERALISMO, O *HOME RULE* BRASILEIRO E OS IMPACTOS SOBRE O PLURALISMO CONSTITUCIONAL

Parte da doutrina utiliza o termo neofederalismo para descrever arranjos federais ou federativos que não se enquadram no modelo clássico do federalismo dual clássico do século XIX, tais como os arquetípicos modelos norte-americano e suíço. De fato, os arranjos de tipo federativo adquiriram novas configurações ao longo dos últimos dois séculos e, nesse processo, a Constituição da República de 1988 estabeleceu no Brasil precisamente um regime de autonomia subnacional que parece passível de ser designado como neofederalista.

Antes de se examinar o peculiar federalismo brasileiro de 1988 convém examinar, ainda que brevemente, alguns pontos centrais acerca do desenvolvimento da autonomia das coletividades territoriais subnacionais em nível local – expressão esta aqui entendida como municipal e, por conseguinte, contraposta a estadual, como já ressaltado anteriormente.

O primeiro aspecto a ser recordado acerca do regime jurídico municipal no Brasil é que já no período colonial, ainda quando inexistente qualquer órgão representativo em nível de capitania, se verifica alguma representação política municipal, por meio das câmaras de vereadores, à época entendidas como corporações não-territoriais e informadas por uma mescla de funções executivas, administrativas, legislativas e judiciárias, por recepção do direito português, como já registrado (TRIGUEIRO, 1980).

Este elemento histórico é importante, pois evidencia que a tradição de autonomia municipalista antecede a própria tradição de autonomia estadual no Brasil, bem como evidencia que o *direito histórico* ao autogoverno (TRIGUEIRO, 1980), normalmente considerado inaplicável aos Estados em federação formada por segregação, como a brasileira, pode eventualmente ser plausivelmente invocado pelos municípios que não apenas antecedem historicamente a federação e os Estados, como antecedem a própria *polity*, ou seja, o próprio Estado brasileiro que surge em 1822, remontando ao período colonial.

Com a independência do Brasil relativamente à ex-metrópole portuguesa, a primeira constituição brasileira, em 1824, manteve a instituição das câmaras municipais eletivas, e previu a edição de uma lei orgânica de cunho nacional para estabelecer o regime jurídico dos municípios de todo o país, lei esta que veio a ser editada pelo legislativo nacional em 1828. Ou seja, sob o império, uma lei orgânica nacional regulava as municipalidades.

Com a proclamação da república em 1889 e a adoção pela legislação revolucionária da forma de estado federal, mantida pela Constituição de 1891, foram transformadas as vinte províncias então existentes em Estados (art. 1º). A primeira carta republicana brasileira adotou ainda o sistema constitucional dúplice – *two tiered system* –, criando o poder constituinte derivado decorrente, ao prever a elaboração de constituições estaduais em seu artigo 63.

No que diz respeito aos municípios, tal carta foi lacônica (TRIGUEIRO, 1980), por influência do paradigma estadunidense, tendo sido a matéria relegada a leis orgânicas, desta feita estaduais, que estabeleceriam, na maioria esmagadora dos Estados brasileiros, as bases do regime jurídico municipal. Ou seja, com o advento da ordem republicana, o regime jurídico dos municípios saiu da esfera de competência nacional, passando à esfera de competência estadual, e leis orgânicas estaduais passaram a ditar o regime jurídico das municipalidades, substituindo a antiga lei orgânica nacional, o que ocorreu em 18 Estados dos 20 originais.

Da tendência predominante de editarem-se apartaram-se apenas dois Estados, a saber, o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que adotaram o que o TRIGUEIRO (1980) denomina de “sistema de cartas”, inspirado, segundo ele, no regime jurídico municipal adotado pelos Estados norte-americanos do Missouri (1875), California (1879) e Washington (1889). O referido sistema de cartas catarinense-gaúcho nada mais é do que aquilo que, nos Estados unidos, se denominava *Home rule*, ou seja, um sistema inspirado na *Cooley Doctrine* nascida em na Suprema Corte de Michigan, como visto em tópico anterior, e que prestigia o autogoverno local, ou seja, a autonomia subestadual.

Assim verificou-se naqueles dois Estados federados, ainda nos primórdios da república e do federalismo nacionais, uma experiência singular: em lugar de uma “lei orgânica” nacional, como ocorrera sob a carta imperial de 1824, e de uma “lei orgânica” estadual, como ocorreu na maioria esmagadora dos recém-criados Estados brasileiros, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina os municípios foram autorizados a adotarem eles mesmos suas “cartas” municipais, posteriormente denominadas leis orgânicas.¹⁵

Nota-se aqui que a terminologia – lei orgânica – remonta ao império e foi mantida na república velha, e que os dois retrocitados Estados federados adotaram, na prática, algo que parece ter se inspirado no *Home rule* americano, uma vez que aquele sistema constitucional sabidamente constituiu o principal paradigma para o Direito Constitucional brasileiro após a proclamação da república.

De 1934 a 1988 o Direito Constitucional federal promoveu um inexorável processo de uniformização dos entes subnacionais, incluídos os municípios, não apenas impondo uma uniformidade de denominação de órgãos subnacionais, como também estabelecendo cada vez mais normas de preordenação institucional (ARAÚJO, 2009), deixando uma margem cada vez menor de efetiva autonomia aos municípios em termos de auto-organização.

Além disso, tal processo foi paralelo à criação e ampliação de hipóteses de

¹⁵ Ou seja, ao que parece a denominação atual é, ainda, derivada do termo alcunhado no período imperial, mas de uma norma geral nacional e, posteriormente estadual, passou a significar, mais tarde, uma norma jurídica local editada pelo legislativo do próprio município, expressão de sua autonomia política.

intervenção estadual nos municípios, à extensão aos municípios de vedações constitucionais originalmente dirigidas a outros entes da federação, ao condicionamento da criação de novos municípios ao preenchimento de diversos requisitos, à inclusão dos municípios na repartição de competências tributárias, entre outros (TRIGUEIRO, 1980).

Com a redemocratização, o constituinte de 1986-1988 inovou profundamente na matéria. O fato mais relevante para análise do problema que ora se examina radica na inclusão, entre os entes federativos, dos municípios, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal (Constituição da República de 1988, art. 1º, art. 25, art. 29 a 30, ADCT, art. 11 e § único), adotando o que a doutrina brasileira convencionou chamar de federalismo de segundo grau (ALMEIDA, 2004), embora sem explorar em maior profundidade, de modo geral, o significado e as consequências da inclusão dos municípios na federação, que não é típica de um federalismo clássico (LEVINSON, 2012).

Esse modelo neofederal evidentemente aparta-se de modelos federais mais clássicos que, em geral, são compreendidos como uma associação de Estados, províncias, *Länders* ou Cantões, ou seja, de subdivisões territoriais *primárias* do Estado, e não assim de municípios, comunas, cidades ou condados e outros. Não corresponde ao federalismo clássico ser compreendido como tendo um pacto federativo compreensivo de divisões territoriais secundárias ou até mesmo terciárias e quaternárias, conforme o tipo de organização territorial adotado, tampouco existindo correspondência necessária entre a forma de Estado federal e subnacional (TRIGUEIRO, 1980).¹⁶

Ao que parece, a carta política brasileira de 1988 estabeleceu um neofederalismo ao incluir na federação coletividades territoriais subnacionais secundárias – no sentido de serem subdivisões políticas das entidades territoriais primárias, os Estados –, quais sejam,

¹⁶De fato, o autor observa que uma federação pode ser composta por Estados-membros unitários, não havendo correspondência necessária entre a organização territorial descentralizada adotada em nível federal com a organização territorial – centralizada ou descentralizada – adotada em nível estadual. De fato, uma federação pode ser uma federação de federações em casos como o brasileiro – em que não só os municípios são subdivisões territoriais dos Estados, mas em que também os Estados-membros podem ser plausivelmente compreendidos como federações de municípios ou uma federação de Estados-membros que são Estados unitários. E pode, ainda, caracterizar-se como uma federação de Estados federais e unitários, como nos Estados Unidos.

os municípios – e estabelecendo para estes um regime jurídico muito próximo ao das demais entidades subnacionais, como se verá em maior detalhe no tópico a seguir.¹⁷

Além disso, ao determinar que os municípios fossem regidos por *leis orgânicas* aprovadas de acordo com procedimento legislativo agravado constitucionalmente estabelecido e em prazo constitucionalmente determinado (art. 29 *caput* da CRFB/88 e art. 11, parágrafo único, do ADCT), ao estabelecer competências próprias e assegurar seu livre exercício (art. 30), vedando a intervenção federal ou estadual no âmbito dos municípios (art. 35) e dotando os municípios de garantias de integridade territorial similares às dos demais entes federativos subnacionais (art. 18 § 4º), parece ser possível concluir que a Constituição de 1988 promoveu a federalização do “regime de cartas” (que poderia ser alcunhado de “*home rule* brasileiro”), talvez por inspiração direta nos protótipos gaúcho e catarinense já mencionados (TRIGUEIRO, 1980).¹⁸

Independentemente da confirmação da hipótese aventada, parece plausível defender a concepção segundo a qual a República brasileira atual é um Estado federal constituído de vinte e seis subestados federais federados e de um subestado unitário (dada a vedação de subdivisão do Distrito Federal em municípios estatuída pelo art. 32 CF/88). Ou seja, nesta perspectiva, cada um dos vinte e seis Estados da federação são federações de municípios, por determinação constitucional originária (arts. 29 e 30). O Distrito Federal, por sua vez, seria o único ente territorial subnacional primário que se caracterizaria como um Estado unitário por expressa determinação constitucional (art. 32), como já registrado, existindo ainda outros 5570 subestados unitários locais – os municípios – uma vez que,

¹⁷ Como observa Sanford Levinson, “‘federalism’ as a legal concept almost always involves states, *not* localities. So what one repeatedly sees is the concentration of power in *state* legislatures and governments to the severe detriment of major cities (and other areas) of the state. (...) *Federalism has nothing whatsoever to do with acceptance of the principle of ‘home rule,’* which is is decidedly *not* a constitutionally recognized principle, even if some state constitutions do acknowledge the principle as a way of limiting the power of state governments over localities.” (LEVINSON, 2012, pp. 198-8-199).

¹⁸ As pesquisas inicialmente realizadas pelos autores nos anais da Assembleia Nacional Constituinte foram inconclusivas, até o momento, sobre a eventual fonte de inspiração de se conferir tal espécie de autonomia aos municípios, não tendo sido possível até o momento da conclusão do presente artigo confirmar a hipótese que, no entanto, parece bastante plausível.

politicamente, não se subdividem.¹⁹

Essa configuração decorrente do neofederalismo de 1988 traduz-se em uma situação de pluralismo constitucional (SGARBOSSA, 2019) em que coexistem ou convivem uma superconstituição (GINSBURG; POSNER, 2010)²⁰ e vinte e seis ou vinte e sete subconstituições primárias, consistentes nas constituições estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal²¹ e ainda, se reconhecida a natureza constitucional das leis orgânicas municipais, 5570 constituições ou cartas municipais, subordinadas as últimas aos princípios das duas primeiras (art. 29 *caput* da CF/88).²²

Importante ressaltar que o acerto dessa conclusão poderia evidenciar que o neofederalismo brasileiro não se baseia apenas em um *two tiered constitutional system* (GINSBURG; POSNER, 2010), mas, na realidade, significaria a existência de um sistema constitucional tríplice, com três ordens constitucionais – federal, estadual/distrital e municipal –, distinto da maioria das experiências federais e federo-regionais, e assemelhando-se ao menos parcialmente a outras experiências neofederais como a Argentina.

Apesar de tudo, uma conclusão mais robusta sobre a plausibilidade de tal compreensão do peculiar arranjo federativo brasileiro reclama um exame comparativo

¹⁹ Não sendo cabível confundir autonomia política com mera desconcentração administrativa que pode se traduzir por diversas subdivisões menores para variados fins.

²⁰ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que não é mais unitextual, mas que também é integrada pelos atos decorrentes do § 3º de seu art. 5º, que ostentam caráter constitucional, a saber, a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu protocolo facultativo de 2007 (Decreto Legislativo n. 186/2008 e Decreto n. 6969/2009), o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas para as Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou Outras Dificuldades para ter Acesso ao Texto Impresso de 2013 (Decreto Legislativo n. 261/2015 e Decreto n. 8522/2018) e, mais recentemente, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância de 2013 (Decreto Legislativo n. 01/2021 e Decreto n. 10.932/2022).

²¹ De acordo com a visão atualmente predominante na doutrina e na jurisprudência do STF, a LODF seria uma semiconstituição, uma vez que aquele ente federativo *sui generis* absorve competências de Estado e município, inclusive constituintes e legislativas, e que só teriam natureza constitucional as disposições da LODF que fossem equivalentes a normas constitucionais estaduais, em decorrência do caráter híbrido do direito distrital (art. 32 § 1º e Súmula 642 STF).

²² Na Argentina, após a reforma constitucional de 1994 à Constituição de 1853, que entre outras coisas dotou a Cidade Autônoma de Buenos Aires de uma constituição própria e independente da carta da província homônima, parte da doutrina passou a sustentar a existência de um poder constituinte de terceiro grau (CABA) e até de quarto grau (municípios) (HERNANDEZ, 2008). Evidentemente tal concepção pode ser objeto de críticas por autores que a considerem de tendência panconstitucionalista.

entre o regime jurídico estabelecido pelo constituinte para os entes subnacionais secundários – municípios – e os entes subnacionais primários – Estados e Distrito Federal – o que se busca fazer no próximo tópico. Sua análise crítica será feita ao final do presente estudo.

5. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O MUNICÍPIO E OS DEMAIS ENTES TERRITORIAIS AUTONÔMOS NO BRASIL

Uma comparação entre o regime jurídico dos entes subnacionais primários e secundários no país pode ser elucidativa sobre a natureza constitucional das leis orgânicas municipais. O itinerário do presente tópico começa pela análise das leis básicas dos entes federativos à luz dos conceitos doutrinários de constituição. Depois, se desenvolve pela análise comparativa de outros aspectos relativos à organização das entidades subnacionais e de suas competências e autonomia.

Inicialmente faz-se necessário analisar se as constituições subnacionais brasileiras, assim compreendidas as constituições estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal, se enquadram no conceito predominante de constituição na doutrina atual para, após, realizar a mesma análise no que diz respeito às leis orgânicas municipais.

De fato, como é sabido, historicamente rivalizam os conceitos material e formal de constituição (CANOTILHO, 2003). Por meio da análise das constituições subnacionais e das leis orgânicas brasileiras será possível averiguar se, pelo conteúdo e pelos procedimentos de criação e/ou reforma estatuídos pelo constituinte originário federal, referidas normas são passíveis de serem subsumidas em um dos dois conceitos, ou em ambos.

Com efeito, a análise comparativa dos conteúdos das constituições estaduais e das leis orgânicas do Distrito Federal e dos municípios revela que todas estas normas organizam o ente estatal que regem, disciplinam seus órgãos e poderes, as relações entre estes, assim como, em sua maioria, possuem princípios e, não raro, normas estabelecedoras de direitos públicos subjetivos. Em outras palavras, a análise comparativa do conteúdo

material veiculado pelas referidas normas subnacionais revelam tratar-se de normas que organizam o subestado e limitam seu poder, por meio de técnicas variadas, tais como a separação de poderes e o estabelecimento de direitos subjetivos, parecendo plausível considerá-las como constituições em um sentido material (SANTOS; SOUZA, 2013).²³

Resta, assim, analisar se restam caracterizadas, também, como constituições em sentido formal, examinando-se sua posição hierárquica no ordenamento bem como os requisitos formais para sua criação e/ou reforma, que aqui se tomam como equivalentes diante do princípio do paralelismo das formas.

Quanto ao aspecto da posição hierárquica assumida pelas normas em análise no ordenamento constitucional brasileiro parece ser necessário reconhecer que tanto as constituições estaduais quanto as leis orgânicas do Distrito Federal e dos municípios parecem constituir as normas máximas dentro do ordenamento jurídico parcial que estabelecem, mas não como normas supremas. Todas as normas básicas referidas são as normas superiores do sistema jurídico parcial – estadual, distrital ou municipal –, encontrando-se acima de todas as demais espécies normativas daquele sistema, mas não são normas *supremas*, uma vez que se encontram subordinadas à carta federal pelo menos no que se refere a seus princípios (arts. 25, 29 e 32 CRFB/88).

Essa constatação parece levar a uma entre duas situações possíveis: adotando-se um conceito estrito de constituição como norma marcada pelo traço da supremacia, nenhuma dessas normas fundantes subnacionais poderiam ser consideradas constituições. Por outro lado, adotando-se um conceito menos restritivo de constituição, substituindo-se o critério da supremacia pelo da supralegalidade, poder-se-ia considerar tratarem-se, todas, de normas constitucionais, pois todas as constituições estaduais e leis orgânicas – distrital e municipais – são supralegais nos subsistemas que fundam e integram.

Note-se que quanto às cartas estaduais, apesar de sujeitas aos princípios da

²³ Com efeito, a análise comparativa das 26 Constituições estaduais e da LODF evidencia que tais subconstituições mimetizam em grande medida a Constituição Federal, reproduzindo em maior ou menor medida a estrutura e os conteúdos daquela, com as adaptações necessárias e inovações pontuais. Uma análise similar das Leis Orgânicas Municipais, feita por amostragem a partir das 26 capitais, evidencia algo similar em termos de conteúdo, dentro de certos limites.

Constituição Federal, a subordinação aos princípios desta não foi considerada nem pelo constituinte nem pela doutrina e jurisprudência uma característica suficiente a infirmar sua natureza constitucional. Tal constatação parece solapar a tese da dupla subordinação, pois não há razão robusta o suficiente para criar a distinção entre a subordinação a uma ou a duas ordens constitucionais superiores, especialmente se se restringe a princípios, de modo que a solução razoável parece ser estender a compreensão da natureza constitucional às leis fundamentais municipais do que recusá-la às constituições estaduais e à LODF.

Examinado o aspecto relativo à posição hierárquica, faz-se necessário investigar ainda o requisito formal da imodificabilidade relativa ou rigidez, e, novamente, o exame dos procedimentos de criação e/ou emendamento evidencia que tanto as constituições estaduais quanto as leis orgânicas do DF e dos municípios encontram-se sujeitas a procedimentos legislativos especiais e agravados no direito brasileiro.²⁴

Sabidamente a Constituição Federal exige para seu emendamento aprovação por maioria qualificada de três quintos dos votos em dois turnos de votação em cada casa do Congresso e ainda sujeita o exercício do poder de reforma constitucional a diversos limites materiais e circunstanciais (CF/ art. 60 e §§), tais como iniciativa restrita e outros.

A despeito da ausência de critérios formais preestabelecidos pelo constituinte originário federal para a criação e/ou emendamento das cartas estaduais (art. 25 da CRFB/88), o exame comparativo das vinte e seis constituições estaduais criadas a partir de 1989 (ADCT, art. 11) revela que estas cartas tendem, em sua totalidade, a mimetizar – embora com as adaptações inevitáveis – o mesmo procedimento, sujeitando-se assim as emendas estaduais a aprovação por maioria qualificada de três quintos dos votos dos deputados da Assembleia Legislativa em dois turnos de votação, existindo ainda numerosos limites circunstanciais e alguns limites materiais subnacionais.²⁵

²⁴ Embora tanto o art. 29, *caput*, quanto o art. 32, *caput*, estabeleçam literalmente apenas os requisitos formais para a criação das leis orgânicas municipais e distrital, por força do princípio do paralelismo das formas acabam por preestabelecer os requisitos mínimos de emendamento, uma vez que em regra um ato jurídico somente pode ser modificado por meio dos mesmos requisitos formais exigidos para sua prática.

²⁵ Sobre o tema conferir SGARBOSSA e SILVA (2020) O modelo federal de emendamento, de observância obrigatória para os Estados segundo a jurisprudência da Suprema Corte brasileira, necessariamente precisa ser adaptado diante do unicameralismo subnacional mandatário estabelecido pela própria constituição federal

Quanto ao particular, o exame das normas fundantes dos demais entes territoriais subnacionais brasileiros evidenciam que às leis orgânicas municipais e distrital é constitucionalmente prescrito um procedimento legislativo especial, pois abidamente estabelece a carta federal, em ambos os casos, dois turnos de votação no órgão legislativo competente – câmara de vereadores ou Câmara Legislativa do Distrito Federal, respectivamente – com interstício de 10 dias entre cada votação, com aprovação da proposta por maioria qualificada de dois terços dos votos (CF/88 art. 29 *caput* e art. 32 *caput*)²⁶. Note-se que o procedimento estabelecido pelo constituinte originário federal é idêntico para todas as leis orgânicas, municipais e distrital – ou seja, que no particular o constituinte não estabeleceu qualquer distinção entre o Distrito Federal e os municípios (SANTOS; SOUZA, 2013).²⁷

Os resultados da análise brevemente sintetizada evidenciam que também do ponto de vista formal parecem estar preenchidos os requisitos para que *todas* as normas mencionadas, inclusive as leis orgânicas municipais, sejam consideradas normas constitucionais, uma vez que se revestem dos clássicos atributos da supralegalidade e da imodificabilidade relativa (DANTAS, 2016), enfatizando-se que se a sujeição a outra norma for considerada impeditiva a tal caracterização tanto a doutrina quanto a jurisprudência que reconhecem natureza constitucional às cartas estaduais teriam que ser revistas – pois estas estão sujeitas à Constituição Federal por disposição expressa desta –

(art. 27 CF/88). Tentativas de inovação na matéria de emendamento das cartas estaduais tendem a ser fulminadas com invalidez inconstitucional pela Suprema Corte brasileira, tal como a elevação do quórum de 3/5 para 4/5 com alteração da redação do § 2º do art. 62 da Constituição do Estado do Espírito Santo pela Emenda Constitucional n. 14 de 03.12.1998, declarada inconstitucional pelo STF em 1997 (ADI 486-7) da relatoria do então Ministro Celso de Mello. Para um amplo estudo acerca do princípio da simetria na jurisprudência daquele tribunal conferir ARAÚJO (2009).

²⁶ Observe-se que 2/3 é a maior maioria existente na carta federal, superior mesmo à das emendas constitucionais federais, que é de 3/5, como registrado.

²⁷ Como um reforço necessário à rigidez e supremacia, referidas normas são guarnecidas, ainda, de mecanismos político-judiciais de controle de constitucionalidade, como se verá melhor adiante. No caso das normas constitucionais federal, estadual e do Distrito Federal, controle judicial de constitucionalidade difuso e abstrato e outros mecanismos de caráter político e de competência do Congresso Nacional, do Senado, ou ainda das Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa distrital. No caso das leis orgânicas municipais, diversamente, mecanismos judiciais que atualmente são entendidos como mero controle de legalidade, feito difusamente e *in concreto* apenas, por conseguinte, e, ainda, controles políticos exercidos notadamente pelas câmaras municipais, como se verá melhor no item conclusivo deste artigo.

art. 25 –, não sendo supremas em um sentido estrito, mas somente no ordenamento parcial que originam.

Antes da conclusão do presente tópico, cabem algumas observações finais quanto às semelhanças e diferenças no regime jurídico dos diversos entes subnacionais locais brasileiros de primeiro – Estados e DF – e segundo grau – municípios. No que tange à organização municipal, nota-se que os entes federados de segundo grau no Brasil gozam, por disposições estabelecidas pelo próprio constituinte federal, de autonomia política, administrativa, financeira e tributária (art. 29, 30, 37, 39, 144 § 8º, 145, 156, 158, 159 CF), diversamente do que ocorre em outros sistemas político-jurídicos, como o estadunidense, no qual, como visto, todas as competências não atribuídas à União nem vedadas aos Estados cabem aos últimos.²⁸

De todos os aspectos mencionados, cabe frisar que os municípios brasileiros gozam de competências legislativas e materiais próprias, igualmente estabelecidas pela própria constituição, (CF art. 30), no que se distinguem de diversas entidades similares responsáveis pelo governo local nos EUA e na Europa.²⁹

A organização municipal é determinada basicamente por normas constitucionais federais de preordenação institucional que integram o direito municipal (PIRES, 2020), ostentando traços de semelhança e de diferença para com os demais entes territoriais. Assim, diversamente do que ocorre com União e Estados, os municípios não adotam a tripartição de poderes, mas uma bipartição de poderes, possuindo apenas legislativo e executivo, mas não judiciário próprio na atual ordem constitucional (CF arts. 29, I e IV)³⁰.

²⁸ Ou seja, tratam-se dois modelos bastante distintos de distribuição de competências entre os entes federativos os encontrados na Constituição da Filadélfia e na atual Constituição brasileira. A primeira enumera os poderes federais e reserva todos os demais aos Estados; ao passo que a segunda, diversamente, enumera os poderes federais *e municipais* e reserva os remanescentes aos Estados. Este é um dos elementos que torna inadmissível entre nós a adoção de uma doutrina similar àquela que se encontra na base da *Dillon's Doctrine* encampada pela Suprema Corte norte-americana.

²⁹ Nos EUA entende-se, como visto, que os poderes de municipalidades e condados são delegados pelo constituinte ou legislador estadual. Na Europa existem arranjos nos quais os municípios sequer possuem competências legislativas, tal como ocorre na Itália, por exemplo, em que as competências legislativas cabem apenas aos legislativos nacional e regional, mas não provincial nem comunal.

³⁰ Nesse aspecto o Distrito Federal apresenta uma situação peculiar, na medida em que embora formalmente possua um judiciário próprio, cujo órgão de cúpula é o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios,

Ainda no âmbito da organização dos poderes, o legislativo municipal, exercido pelas câmaras municipais, é unicameral (art. 29, IV), em situação simétrica relativamente à organização daquele poder no âmbito dos Estados e Distrito Federal (arts. 27 e 32) e assimétrica relativamente ao legislativo federal bicameral. Novamente constata-se, aqui, uma similitude relevante no tratamento constitucional de Estados e municípios, uma vez que o constituinte federal originário impingiu a todos os entes subnacionais legislativo unicameral, sem distinção no particular entre entes primários e secundários.

Por fim, observa-se que princípio da integridade territorial, na versão adotada pela CRFB/88 para os Estados e DF aplica-se, com diferenças mínimas, aos municípios, sendo extremamente similar o regime jurídico de uns e outros conforme se percebe da análise comparativa dos §§ 3º e 4º do art. 18, como já examinado acima, podendo-se dizer o mesmo quanto à intervenção estadual, uma vez que os arts. 34 e 35 da CRFB/88 tratam entes subnacionais primários e secundários de maneira muito similar (SANTOS; SOUZA, 2013).

Todos os aspectos aqui brevemente examinados evidenciam que embora existam diferenças de organização, competência e garantias de autonomia, parecem sobressair-se as semelhanças, sendo muito similar o regime jurídico dos Estados e DF, de um lado, e dos municípios, de outro, estabelecido pelo constituinte federal originário. Para um exame acurado da questão cabe fazer um ensaio de aplicação de uma teoria bastante atual do federalismo que pode ser reveladora, o que se fará no próximo tópico.

6. ANÁLISE DO CONTROVERTIDO CONSTITUCIONALISMO MUNICIPAL BRASILEIRO A PARTIR DA TEORIA DINÂMICA DO FEDERALISMO DE POPELIER

A adequada compreensão do efetivo grau de autonomia conferido às entidades subnacionais de diferentes graus na federação brasileira parece ser essencial para

este é organizado e mantido pela União (art. 21, XIII da CF/88), e regido pela Lei federal n. 11.697 de 13.06.2008. Nota-se significativa similitude entre o regime jurídico-constitucional dos municípios e do Distrito Federal.

corroborar ou infirmar a hipótese que considera possível reconhecer a existência de um Direito Constitucional municipal no Brasil. Por tal razão o presente tópico exporá os subsídios proporcionados por uma inovadora teoria do federalismo, formulada com vistas a indicar a amplitude do espaço reservado às entidades subnacionais em Estados federais e federo-regionais, a saber, a denominada Teoria Dinâmica do Federalismo, formulada por Patrícia Popelier.

A partir de uma fundamentada crítica às concepções tradicionais acerca do federalismo, nas quais certas características tradicionalmente associadas a este são concebidas como traços definidores, Patrícia Popelier (2021) propõe uma nova compreensão que possibilite uma visão mais adequada do federalismo na contemporaneidade. Tal teoria passa perscrutar as características federativas de um Estado não mais a partir de tais definições preestabelecidas, mas, contrariamente as trata como simples indicadores que permitiriam mensurar o grau de autonomia de entidades subnacionais.

Partindo da premissa de que o federalismo compreende as dimensões da autonomia e da coesão, a autora constrói índices de mensuração de ambas, a partir dos quais é possível distinguir graus que permitem diferenciar um subconstitucionalismo fraco ou forte, considerando-se tanto a amplitude material e procedimental da autonomia de entes subnacionais quanto o grau de exigências de uniformidade ou homogeneidade presentes em dado sistema constitucional.

Na Teoria Dinâmica do Federalismo as constituições nacionais são concebidas como normas que materialmente contêm elementos de identidade, organização da autoridade pública, direitos fundamentais, estruturas representativas, princípios de política e que, formalmente, ostentam caráter supralegal e rígido. As subconstituições ou constituições subnacionais, por sua vez, embora possam contemplar elementos análogos, tendem a ser limitadas em todos ou alguns desses componentes(POPELIER, 2021).³¹

³¹ Segundo a autora, as constituições subnacionais podem ser compreendidas como documentos fundamentais dos entes subnacionais que estabelecem normas básicas protegidas sobre identidade subnacional, estruturas

A teoria da pesquisadora belga parte de dois indicadores de autonomia subnacional – um de caráter material e outro de caráter procedimental – e de um indicador de coesão de caráter misto. O índice de autonomia material contempla seis *scores* – de 0 a 5 –, que aumentam à medida que aumenta a autonomia. O índice de autonomia procedimental contempla cinco *scores* – de 0 a 4 – que também aumenta conforme aumenta a autonomia do ente subnacional. Por fim, o índice de coesão contempla seis *scores* – de 0 a 6 – que aumentam conforme aumentam as exigências de homogeneidade³² e os mecanismos de controle das mesmas (POPELIER, 2021).

Sem aprofundar mais na exposição da teoria elaborada por Popelier, para nossos fins cabe aplicar aos municípios brasileiros seus critérios de mensuração de autonomia a partir do regime estabelecido na Constituição Federal de 1988, para que se possa aclarar melhor o grau de autonomia dos referidos entes subnacionais e a natureza constitucional ou meramente legal das leis orgânicas municipais.

A aplicação dos indicadores elaborados por Popelier às leis orgânicas municipais no Brasil demonstra que, quanto à autonomia municipal em termos de conteúdo material, o *score* daquelas normas é 4, sendo plausível considerar que o município brasileiro se revela capaz de elaborar arranjos substanciais em algumas ou não-substanciais em todas as 5 dimensões mencionadas.³³ Esse *score* parece ser o mesmo obtido pelas constituições

representativas, organização de poderes, direitos fundamentais e/ou princípios de políticas e requerem aprovação popular ou dos representantes da entidade subnacional (POPELIER, 2021).

³² Quanto ao índice de autonomia material, os escores mais baixos são reservados para situações de ausência completa de autonomia subnacional (escore 0) e capacidade do ente subnacional de elaborar de arranjos não-substanciais em algumas das cinco dimensões mencionadas (escore 1), ao passo que os mais altos contemplam situações em que a entidade subnacional revela-se capaz de elaborar arranjos substanciais em todas as cinco dimensões (escore 5). O índice de autonomia procedimental, por sua vez, vai desde escores baixos reservados para situações como aquelas em que a entidade subnacional é incapaz de adotar uma constituição própria (0) ou tem a possibilidade de fazê-lo sob poder de veto discricionário do poder central (1) até situações em que referido ente é capaz de adotar uma constituição própria sem interferência central e de acordo com seus próprios procedimentos (escore 5). O índice de coesão, por sua vez, contempla desde situações em que não há sequer *homogeneity* ou *uniformity clause* (escore 0) até situações em que há um controle central automático *ex ante* de uniformidade ou homogeneidade (escore 5), passando por situações intermediárias, como a da existência de um controle central de provocado *ex post* (escores 2 ou 3). Para maiores detalhes, conferir POPELIER (2021).

³³ Os indicadores da *Dynamic Theory of Federalism* de Popelier foram aplicados às Leis Orgânicas Municipais por um critério de amostragem, tendo sido selecionadas as LOM's das vinte e seis capitais como representativas do conteúdo médio daquelas normas básicas das entidades subnacionais locais.

estaduais e pela LODF.

Essa conclusão decorre do fato de que embora haja diversas normas de preordenação constitucional acerca da conformação do ente municipal, estes ainda são parecem possuir uma considerável margem de liberdade de conformação em algumas matérias, como aquelas de interesse local, ou uma pequena margem de liberdade de conformação em outras, como organização de seus poderes.

Quanto à aplicação indicador de autonomia procedimental às LOMs brasileiras, o *score* é 3, uma vez que o ente subnacional municipal revela-se capaz de adotar sua própria norma básica sem interferência central mas de acordo com procedimentos centralmente determinados.³⁴

Tal conclusão decorre especialmente do teor do art. 29 da Constituição Federal, que estabelece critérios mínimos para a elaboração das cartas municipais e, conseqüentemente, para seu emendamento, notadamente a exigência de dois turnos de votação, o interstício mínimo de dez dias entre ambas, e a aprovação por maioria qualificada de dois terços dos membros da Câmara Municipal, bem como sua promulgação por esta.³⁵

Por fim, a aplicação do indicador de uniformidade ou coesão às LOMs revela um escore 2 nesse aspecto³⁶, uma vez que aquelas normas estão sujeitas à observância de uma *homogeneity* ou *uniformity clause* e esta pode ser fiscalizada por uma autoridade central *ex post* mediante provocação e/ou em hipóteses específicas. Esse é o mesmo escore, no particular, de Estados e do DF.

Tal conclusão decorre do fato de que o mesmo art. 29 que preestabelece critérios formais para exercício da autonomia municipal de estabelecer sua própria lei orgânica

³⁴ Este constitui um dos poucos pontos de diferença entre a autonomia procedimental de Estados e de municípios, pois o art. 25 da CRFB/88 não estatui procedimentos preestabelecidos, de modo que *em princípio* a autonomia estadual nesse aspecto receberia o *score* 4 (máximo). Pode-se indagar, por outro lado, até que ponto a jurisprudência do STF preconizando estrita simetria do processo de emendamento das constituições subnacionais relativamente ao emendamento da carta federal poderia afetar tal conclusão preliminar, aproximando na prática Estados e municípios também neste aspecto.

³⁵ Não se fazem presentes aqui elementos como a vedação de adotar a própria lei fundamental (*score* 0), ou capacidade de fazê-lo sob veto central discricionário (*score* 1) ou condição suspensiva de análise por órgão central (*score* 2).

³⁶ Recorde-se que neste indicador, inversamente aos dois anteriores, quanto menor o *score* menores as exigências de uniformidade, indo a pontuação de 0 a 5.

estatui, *in fine*, uma *homogeneity clause* genérica, ao submeter a LOM à observância de princípios estabelecidos nas constituições federal e estadual, sem especificá-los. Decorre, também, da existência em nosso sistema de algumas espécies de controle de observância, notadamente os controles difusos e abstratos de constitucionalidade, e institutos como a intervenção federal e estadual, mas todos provocados *ex post* ou cabíveis apenas em hipóteses específicas.³⁷

Uma constatação relevante a ser sublinhada é a de que o grau de autonomia municipal no sistema constitucional brasileiro atual não difere substancialmente daquele ostentado pelos demais entes federativos, ou seja, Estados e Distrito Federal, embora se aproxime mais deste.³⁸

A análise comparativa revela que os Estados podem ser considerados como obtendo um escore de autonomia material igual a 4, de autonomia procedimental igual a 4 e de homogeneidade igual a 2. Quanto ao Distrito Federal, o escore de autonomia material é 4, o de autonomia procedimental é 3 e o de homogeneidade é 2. Como se percebe, a análise evidencia que os entes federativos locais se encontram em uma situação extremamente similar aos dos Estados (coincidindo nos indicadores de autonomia material e de homogeneidade e diferindo discretamente no de autonomia formal) e idêntico ao do DF, o que, por sua vez, parece indicar que a inclusão dos municípios na federação – arts. 1º, 18 e outros da Constituição Federal – revela-se operativa, e não meramente simbólica, dada a

³⁷ Sabidamente em nosso sistema a legislação municipal encontra-se sujeita a controle de constitucionalidade pela via difusa, como regra, e excepcionalmente pela via concentrada seja perante o Tribunal de Justiça – art. 25 c/c art. 125 § 2º da CF/88 – seja perante o próprio STF via ADPF – art. 102 § 1º da CF/88 c/c art. 1º § ún, I, da Lei n. 9.882/99, dependendo, assim, de provocação. Também hipóteses de intervenção estadual – como regra – e federal – como exceção – podem eventualmente ser consideradas como controles *ex post* das cláusulas de uniformidade ou homogeneidade nas LOMs, a última circunscrita, evidentemente, à hipótese atualmente inexistente de município situado em território federal – arts. 34 a 36 da CF/88). No caso do instituto da intervenção como garantia da homogeneidade, cabe apenas em hipóteses específicas, previstas na carta federal ou estadual. Inexiste, aqui, controle de observância da cláusula de uniformidade ou homogeneidade pela autoridade central *ex ante* provocado ou em hipóteses específicas (escore 3), tampouco controle central automático *ex post* (escore 4) ou *ex ante* (escore 5).

³⁸ Uma das diferenças notáveis já mencionadas é a ausência de predeterminação pelo constituinte federal de procedimentos formais para adoção das constituições estaduais no art. 25, diversamente do que ocorre com os municípios e com o Distrito Federal nos artigos 29 e 32 respectivamente, o que confere ao primeiro um escore maior apenas no indicador que mensura a autonomia procedimental.

similitude de regime jurídico-constitucional de todos os entes subnacionais.

As numerosas normas de preordenação institucional e a regulação bastante minuciosa da organização municipal pelo constituinte federal em normas constitucionais como as estabelecidas nos art. 29 I a XIV, no art. 29-A, I a VI e §§ 1º a 3º, no art. 30, I a IX, bem como no art. 31, todos da carta federal, poderia lançar dúvidas sobre o acerto de tal conclusão.

Deve-se observar, no entanto, que um grau similar de normas de preordenação institucional foi estabelecido sobre os demais entes federativos subnacionais, a exemplo do contido nos artigos 25 a 28 e 32 da carta federal, de modo que tampouco neste aspecto o regime jurídico-constitucional dos municípios parece ser substancialmente diferente daquele dos Estados e do DF. Cabe observar ainda que um exame das constituições estaduais revela ter o constituinte dos Estados sido mais contido em dispor sobre os municípios comparativamente ao federal, provavelmente até mesmo em função da garantia federal de autonomia aos municípios.

A conclusão do presente tópico corrobora a impressão inicial no sentido de que a distinção ainda mantida entre constituições estaduais e LODF, de um lado, e LOMs, de outro, quanto à sua natureza constitucional ou legal, parece ser em grande medida baseada mais em critérios nominais do que em aspectos relevantes relativos à autonomia e à coesão, apartando-se das mais modernas concepções em termos de federalismo.

Antes de encerrar o presente tópico faz-se necessária uma observação conclusiva relevante. Deve-se observar que a literatura mais contemporânea considera que mesmo estados unitários descentralizados – tais como os Estados regionais ou autonômicos, especialmente os integrais – podem ter um grau de autonomia que permite que os estatutos de autonomia de regiões ou comunidades autônomas possam ser considerados como ostentando natureza constitucional, mesmo estando sujeitos a aprovação por autoridades centrais, como no caso da Itália e da Espanha.

Desse modo, se a literatura mais atualizada em campos como o Direito e a Ciência Política tende a reconhecer natureza constitucional a tais normas, a despeito da

denominação adotada pela constituição – Estado unitário e estatutos de autonomia –, insistir em critérios nominalistas para manter uma distinção artificial entre leis orgânicas municipais e normas muito similares de outros entes federativos pode constituir uma orientação equivocada.

Examinado o tema que é objeto do presente estudo a partir das concepções e tendências mais recentes no estudo do federalismo, cabe, conclusivamente, fazer algumas reflexões sobre as características e as possibilidades de um controle de constitucionalidade municipal, caso se avance, futuramente, para um entendimento doutrinário e jurisprudencial renovado na matéria.

7. MUNICÍPIO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: POSSIBILIDADES DE UM CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE MUNICIPAL

Após todos os aspectos já explorados, resta apenas realizar algumas reflexões de caráter conclusivo sobre as possibilidades de controle de constitucionalidade em âmbito municipal, considerando-se a situação peculiar daquele ente federativo, notadamente a ausência de competência expressa para legislar sobre processo e procedimento (art. 22, I e 24, XI, da CRFB) e a ausência de um poder judiciário próprio (arts. 29 I e IV da CRFB/88).

Como se sabe, o Brasil adota um sistema de controle de constitucionalidade duplamente misto, na medida em que embora predominantemente judicial, possui elementos recessivos de controle político³⁹, e na medida em que, ao mesmo tempo, o controle judicial difuso combina-se com o controle abstrato pela via das ações diretas.

Nesse complexo sistema marcado por ecleticidade, os atos normativos municipais sempre estiveram sujeitos a peculiaridades em termos do controle de sua legitimidade

³⁹ Os autores do presente estudo não se filiam ao entendimento que vislumbra controle político nos exemplos doutrinários tradicionais – veto executivo e atividade das comissões de constituição do legislativo –, especialmente em função do caráter não terminativo de ambos. No entanto, as figuras da resolução suspensiva do Senado Federal – art. 52 X da CF/88 – e da sustação de atos exorbitantes do poder regulamentar ou da delegação legislativa – art. 49, V da CF/88 – parecem corresponder especificamente a elementos políticos de controle de constitucionalidade, no primeiro caso vinculado a controle judicial, no segundo caso realizado de maneira autônoma pelo legislativo, embora de rara utilização, por diversas razões que exorbitam o escopo deste estudo.

constitucional seja em face da carta federal, seja da estadual. Assim, seu controle de constitucionalidade em face da carta federal realizava-se em princípio apenas pela via difusa e concreta (art. 97 e SV n. 10, arts. 948 e 949 CPC/2015, art. 52, X CRFB/88, Súmula n. 642/STF), até o advento da Lei n. 9.882/98 que, ao regulamentar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, criou a possibilidade excepcional de controle abstrato pela Suprema Corte de direito municipal (art. 1º, parágrafo único, I).

O direito municipal também tradicionalmente encontra-se sujeito a controle de constitucionalidade em face das constituições estaduais, seja pela via difusa e concreta, seja por meio de ações diretas estaduais (representações de inconstitucionalidade) de competência dos Tribunais de Justiça (art. 25 c/c 125 § 2º da CF/88), além de sujeito ao controle por meio do instituto da intervenção estadual (art. 35, I a IV CF/88) e, excepcionalmente, da intervenção federal, se situados em território federal (art. 35, *caput*, da CRFB/88), hipótese atualmente inexistente, mas passível de existir no futuro.

Há que se observar, ainda, que embora a jurisprudência da suprema corte brasileira considere inconstitucional a prática adotada por alguns constituintes estaduais de criar uma hipótese residual de controle abstrato por parte dos Tribunais de Justiça em caso afronta à Constituição Federal por direito municipal⁴⁰, há hipótese residual no que diz respeito às normas constitucionais federais de repetição obrigatória, ainda que no silêncio do constituinte estadual, ou, ainda, na ocorrência de norma constitucional estadual de caráter remissivo à carta federal.⁴¹

Por fim, eventual conflito entre lei ordinária municipal e LOM, considerada questão de legalidade e não de constitucionalidade pela doutrina e jurisprudência majoritárias (SANTOS; SOUZA, 2013), se resolve no direito brasileiro tradicionalmente por meio dos mecanismos normais de controle de legalidade, pela justiça comum estadual, em regra, em

⁴⁰ Quanto à inconstitucionalidade da criação de hipótese peculiar de controle abstrato do direito municipal por afronta à CRFB/88 no âmbito da competência dos Tribunais de Justiça estaduais, conferir as seguintes decisões: ADI 409/RS (2002), ADI 347-0/SP (2006), ADI 508-9/MG (2014). Sobre o tema conferir SGARBOSSA; IENSUE (2014).

⁴¹ Sobre o tema, conferir as recentes ADI 5646/SE (2019) e 5647 /AP (2021), ambas ajuizadas pelo Procurador Geral de Justiça com base no estudo de SGARBOSSA e IENSUE (2014).

via difusa e concreta, em função da adoção do sistema unitário de controle judicial de legalidade (PIZZORUSSO, 1998) ou modelo anglo-americano pelo sistema jurídico pátrio.

Diante do quadro ora narrado, resta indagar se, na hipótese uma futura evolução doutrinária e jurisprudencial no sentido da admissão da natureza constitucional das LOM's, as peculiaridades institucionais do município – notadamente ausência de judiciário próprio e falta de competência para legislar sobre processo e mesmo sobre procedimento – constituiriam óbice intransponível à criação de mecanismos apropriados de controle de constitucionalidade.

Primeiramente deve-se observar que a ausência de competência expressa para legislar sobre processo – eis que esta é privativa da União nos termos do art. 22, I da CRFB/88 – e mesmo sobre procedimento – competência esta concorrente entre União, Estados e DF, nos termos do art. 24, XI – dificulta, mas não impede a criação de um controle municipal de constitucionalidade. Haveria alternativas possíveis, tais como a aplicação por analogia dos procedimentos federais prescritos nas Leis ns. 9.868/99 e 9.882/99. A aplicação analógica de leis processuais é solução adotada por diversos Tribunais de Justiça no processo e julgamento de ADIs estaduais e pelo próprio STF em certas ocasiões.⁴²

Adicionalmente deve-se considerar que as competências legislativas privativa e suplementar (art. 30, I e II da CRFB), ao permitirem ao legislador municipal legislar sobre assuntos de interesse local e, principalmente, suplementar a legislação federal e estadual, abrem um âmbito hermenêutico para, por meio de uma interpretação constitucionalmente adequada, munir o ente municipal das necessárias competências legislativas para regular eventuais procedimentos de controle de constitucionalidade local.

Acrescente-se que constitui competência material ou político-administrativa comum dos entes da federação, incluídos os municípios, o zelo pela guarda da Constituição e das leis, nos termos do art. 23, I, da CRFB/88. O argumento de que a constituição, ao estabelecer fins, concede implicitamente os meios encontra-se presente no Direito

⁴² Sabidamente até o advento da Lei n. 13.300 de 23.06.2016, a suprema corte brasileira e outros tribunais adotavam o procedimento do mandado de segurança nos processos de mandado de injunção.

Constitucional Comparado, sendo o fundamento da célebre doutrina dos *implied powers* acatada pela Suprema Corte dos EUA a partir de *McCulloch v. Maryland* (1819).

Assim, não parece absurdo sustentar uma interpretação sistemática, baseada no princípio da unidade da constituição (CANOTILHO, 2003), segundo a qual a carta de 1988 concederia, implicitamente, as competências legislativas necessárias ao exercício de sua competência material, inclusive aquelas relativas à guarda da constituição e das leis. Essa seria uma construção hermenêutica possível a partir da leitura combinada ao art. 23, I com o art. 30, I e II da CRFB/88.

Ademais, deve-se observar que em nosso sistema não se pressupõe necessariamente que o controle de constitucionalidade seja realizado por órgão do mesmo ente do qual emanou a norma constitucional violada. Assim, no âmbito do controle difuso, por exemplo, juízes e tribunais estaduais realizam o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais tendo como parâmetro a constituição federal.

Ou seja, nesse caso a defesa da carta federal é feita por órgãos judiciais estaduais, tendo por objeto normas do mesmo ente federativo ou de ente diverso (municípios). Note-se que aqui nem o objeto nem o parâmetro precisam ser estaduais. Do mesmo modo, os conflitos entre leis municipais para com LOM, entendidos como controle de legalidade, como sabido, são resolvidos pelo judiciário estadual, que absorve todas as competências que não sejam da justiça da União.

Assim, ao que parece nem a ausência de competência municipal expressa para legislar sobre processo e procedimento nem a ausência de um poder judiciário próprio constituiriam óbices absolutos para se cogitar da criação de mecanismos aptos à defesa da ordem constitucional municipal em face do direito municipal, uma vez que a defesa da ordem constitucional municipal, se reconhecida, poderia ser exercida pelo poder judiciário dos Estados.

Há uma reflexão final relevante para explorar as possibilidades de estabelecimento de um controle de constitucionalidade no âmbito do próprio município, a despeito das restrições constitucionais mencionadas. Sabidamente os sistemas judiciais de controle de

constitucionalidade rivalizam com os sistemas políticos e a última solução foi adotada, por exemplo, pela antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS e, contemporaneamente, pela República Francesa, por meio do Conselho Constitucional estabelecido pelo Título VII – arts. 56 a 63 – da Carta de 1958.

A História Constitucional e o Direito Constitucional Comparado evidenciam, por conseguinte, que onde ou quando, por qualquer razão, não seja possível adotar-se controle judicial de constitucionalidade resta – ao menos teoricamente – a possibilidade de um controle político, seja por meio da criação de um órgão especializado, como um conselho constitucional ou órgão similar, seja por meio da atribuição de competências de controle político de constitucionalidade a um dos órgãos não-judiciais existentes.

Então, em tese, se afigura possível, mesmo na ausência um poder judiciário local, a possibilidade de criação de um controle de constitucionalidade municipal de tipo não-jurisdicional, ainda que sujeito a controle judicial posterior, nos limites do compatível com a autonomia municipal, de um lado e com a inafastabilidade da jurisdição, de outro (art. 5º, XXXV da CRFB/88).⁴³

Para finalizar, registre-se que já se encontram formas limitadas e embrionárias de controle político de constitucionalidade em nível municipal, previstas em diversas leis orgânicas municipais, claramente inspiradas em paradigmas federais aqui já mencionados – a saber, resolução suspensiva do Senado Federal (art. 52, X) e o instituto da sustação de atos executivos exorbitantes do poder regulamentar ou da delegação legislativa (art. 49, V). Isso resta evidenciado por um exame comparativo feito por amostragem com base nas LOM's de algumas capitais de todas as regiões do país.

Na região norte, por exemplo, a Lei Orgânica Municipal de Manaus prevê a

⁴³ Note-se que a despeito de uma uniformização extrema do direito subnacional levada a cabo não apenas por normas princípios constitucionais estabelecidos, princípios constitucionais sensíveis, normas de preordenação institucional, princípios constitucionais extensíveis e, no âmbito destes, de uma aplicação que se reputa por vezes exagerada do princípio da simetria pela suprema corte brasileira, esta sinaliza em tempos recentes, ainda que discretamente, um desenvolvimento um pouco mais respeitoso para com autonomias constitucionais dos entes subnacionais. Confira-se, por exemplo, o teor das ementas e do voto do relator na recente ADI 5676/ (2019) em comparação com o teor das ementas e votos das ADIs precedentes em matéria de controle abstrato do direito municipal pelos TJ's tendo por parâmetro da carta federal.

sustação, pela Câmara Municipal, dos atos normativos do executivo exorbitantes do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (art. 23, VI). O mesmo fazem, na região nordeste, a LOM do Recife (art. 23, XVIII), na região sudeste, a LOM do Rio de Janeiro (art. 45, X), na região centro-oeste, a LOM de Campo Grande (art. 23, VIII) e na região sul, a LOM de Curitiba (art. 20, XIX).⁴⁴

Por outro lado, a análise comparativa das leis orgânicas das capitais revela a existência de uma instituição equivalente à resolução suspensiva do senado em nível local, também de competência da Câmara Municipal. Diversas leis orgânicas prevêm a competência do legislativo local para suspender ato normativo local declarado infringente da LOM por decisão judicial definitiva (LOM do Recife, art. 23, XVII), ou declarada inconstitucional por decisão definitiva do TJ (LOM do Rio de Janeiro, art. 45, XI, LOM de Campo Grande, art. 23, XVI).⁴⁵

Esses exemplos demonstram que, embora de forma tímida e residual, constata-se já existirem formas embrionárias de controle político de constitucionalidade em nível

⁴⁴ LOM do Recife: “Art. 23 - Compete privativamente à Câmara Municipal: (...) XVII - suspender, no todo ou em parte, a execução de qualquer ato normativo municipal que haja sido, por decisão definitiva do Poder Judiciário, declarado infringente desta Lei Orgânica; XVIII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.” LOM do Rio de Janeiro: “Art. 45 - É da competência exclusiva da Câmara Municipal: (...) X - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegações legislativas; XI - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei municipal declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado;”. LOM de Campo Grande: “Art. 23. É da competência exclusiva da Câmara Municipal: (...) VIII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (...) XVI - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei municipal declarada inconstitucional, por decisão do Tribunal de Justiça do Estado;”. LOM de Curitiba: “Art. 20 Compete privativamente à Câmara Municipal: (...) XIX - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.”

⁴⁵ Ressalve-se que a resolução suspensiva da Câmara Municipal de lei declarada inconstitucional ou incompatível com a LOM, conforme a disciplina de cada LOM, somente poderá se referir ao controle difuso, e não ao abstrato, segundo a jurisprudência do STF. Nesse sentido, confira-se o RE 199.293-0/SP (2004), em que restou declarado inconstitucional o § 3º do art. 90 da Constituição paulista, e, muito mais recentemente, a ADI 5548/PE (2021), em que restou declarado inconstitucional o § 3º do art. 63 da Constituição pernambucana, que previa resolução suspensiva da Assembleia Legislativa após a decisão da ação direta de inconstitucionalidade estadual pelo TJPE. A última decisão é particularmente relevante porque entende inconstitucional a resolução suspensiva subnacional apenas em caso de controle abstrato, ou seja, em sede de ação direta, e versa, ainda, sobre a possibilidade de controle abstrato pelo TJ de ADI ajuizada contra lei municipal tendo como parâmetro a LOM (art. 61, I, “I”, da carta pernambucana), que findou por ser, igualmente, julgado inconstitucional. Referida ADI também foi proposta pela PGR com base em SGARBOSSA e IENSUE (2014), assim como as ADIs 5646 e 5647, retrocitadas.

municipal, consistindo na mimetização, por processo de difusão vertical-descendente (*top-down*) típica do federalismo e do subconstitucionalismo brasileiros (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018), de instituições constitucionais federais pelo constituinte estadual, o que demonstra que a cogitação de criação de um sistema local de controle político de constitucionalidade não é tão inusitada quanto possa parecer à primeira vista.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema do Direito Constitucional municipal no Brasil é complexo e controverso, mas reveste-se de importância teórico-prática e merece ser objeto de uma reflexão acadêmica aprofundada. O exame das teses clássicas na discussão do problema parece revelar, ao fim e ao cabo, que a resistência em reconhecer um constitucionalismo municipal em nosso sistema radica mais em questões de tradição do pensamento jurídico estabelecido – seja ele doutrinário, seja jurisprudencial –, na autoridade do entendimento sufragado pelo STF e em questões nominais do que em aspectos substantivos.

Como se viu ao longo do presente estudo, o neofederalismo brasileiro ostenta traços muito peculiares, distinguindo-se profundamente, em aspectos cruciais, de federalismos clássicos como o estadunidense. As profundas diferenças que tornam inaplicável aqui a doutrina subjacente ao *Dillon's Rule* parece ter surgido a partir da constitucionalização de um *Home Rule* brasileiro em 1988, possivelmente baseado nos sistemas de cartas adotados pelos constituintes catarinense e gaúcho na República Velha.

A constitucionalização de algo similar à *Cooley Doctrine* em 1988 cria o neofederalismo pátrio, permitindo uma interpretação segundo a qual a república federativa do Brasil é, principalmente, uma federação de federações. Nesta ótica, cada Estado-federado é uma federação de municípios, e estes, assim como o Distrito Federal são, por sua vez, subestados unitários.

Tal peculiar arranjo institucional impacta fortemente o pluralismo constitucional, compreendido como covigência de uma ordem constitucional total com diversas ordens constitucionais subnacionais, por criar não apenas um sistema federal dúplice, mas um

sistema constitucional tríplice, se forma pelo menos em parte semelhante a outras neofederações, como a Argentina.

A análise comparativa do regime jurídico-constitucional do município com os demais entes federativos subnacionais revela, por sua vez, um grau extremamente relevante de similitude, com mínimas variações, em aspectos cruciais como competências próprias, autonomia, garantias de integridade territorial e regime de intervenção, em tudo sobressaindo as semelhanças, podendo-se afirmar que o constituinte originário conferiu aos municípios um regime jurídico quase-estadual, como visto.

A aplicação da Teoria Dinâmica do Federalismo de Popelier às entidades subnacionais locais brasileiras, por sua vez, permitiram comparar os *scores* dos municípios com os Estados e o DF, tanto na dimensão da autonomia quanto na dimensão da coesão, por meio dos indicadores examinados. Nesse aspecto, novamente, o resultado foi muito similar, corroborando empiricamente a similitude evidenciada na comparação entre os entes.

Por fim, o exame dos problemas de um controle de constitucionalidade municipal evidenciou diversas possibilidades de solução dos problemas impostos pela ausência de competência expressa para os entes subnacionais secundários legislarem sobre processo ou procedimento quanto pela ausência de um poder judiciário municipal.

Como visto, há soluções desde a aplicação analógica da legislação federal reguladora do processo constitucional até a interpretação que conduziria ao reconhecimento de poderes implícitos dos municípios a partir da interpretação conjugada do art. 23, I com o art. 30, I e II, todos da CRFB/88. Por fim, além da desnecessidade de que o controle seja realizado por órgão do mesmo ente cujas normas são parâmetro ou objeto do controle de constitucionalidade, soluções de controle político seriam imagináveis, conforme demonstra o Direito Constitucional Comparado. Aliás, foi possível demonstrar, a partir de uma breve análise por amostragem das LOMs das capitais, já existir, em todas as regiões do país, instituições embrionárias de controle político de constitucionalidade em nível municipal, consubstanciadas em institutos inspirados na

resolução suspensiva federal e na sustação pelo legislativo de atos exorbitantes do poder regulamentar do executivo ou da delegação legislativa.

9. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. D. M. de. Atividade constituinte nos estados e nos municípios. pp. 143-171. **Revista Jurídica “9 de Julho”**, São Paulo, n. 3, pp. 65-85, 2004.

ARAÚJO, M. L. C. de. **Jurisdição Constitucional e Federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional & Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COUTO, C. G.; G. L. ABSHER-BELLON . Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 52 (2): 321-344, mar.-abr. 2018.

CREVELD, M. V. **Ascensão e Declínio do Estado**. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DANTAS, I. **Constituição & Processo: Direito Processual Constitucional**. 3 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2016.

FRUG, G. E. *The City As a Legal Concept*. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 6, abr./1980, pp. 1057-1154.

GINSBURG, T.; POSNER, E. A. *Subconstitutionalism*. **Stanford Law Review**, 2010, v. 62, n. 6, pp. 1583-1628.

HERNÁNDEZ, A. M. *El federalismo argentino*. In: HERNÁNDEZ, A. M. (org.). **Derecho Público Provincial**. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2008, pp. 53-111.

HIRSCHL, R. **City, State, Constitutionalism and the Megacity**. New York: Oxford University Press, 2020.

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.

MADDEX, R. L. **State Constitutions of United States**. Washington: Congressional

Quarterly, 1998.

MARSHFIELD, J. L. *Models of Subnational Constitutionalism*. **Penn State Law Review**, CXV(4), 2011, pp. 1151-1198.

PEREIRA, S. T. **Devido Processo Substantivo**. Florianópolis: Conceito, 2008.

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.

PIZZORUSSO, A. *Sistemi Giuridici Comparati*. 2 ed. Milão: Giuffrè, 1998.

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

RICHARDSON JR., J. J. *Dillon's Rule is from Mars, Home Rule is from Venus: Local Government Autonomy and the Rules of Statutory Construction*. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 41, n. 4, Out. 2011, pp. 662-685.

ROJAS, D. A. B. *Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense*. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 2005.

SANTOS, A. L.; SOUZA, C. V. de. Poder Constituinte Derivado Decorrente dos Municípios: uma análise fundamentada nos princípios federativo e da simetria. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 8, n. 1, 1º quadrimestre de 2013, pp. 394-415.

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.

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.; 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.

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

WEBER, M. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Vol. 2. Trad. Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Brasília: Editora UnB, 2004.

Data da submissão: 07/06/2022

Data da primeira avaliação: 20/06/2022

Data da segunda avaliação: 27/09/2022

Data da aprovação: 10/02/2023