**EMENDAS ÀS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS NO BRASIL:
PANORAMA COMPARATIVO DAS 27 SUBCONSTITUIÇÕES
BRASILEIRAS QUANTO À EMENDABILIDADE¹**

**AMENDMENTS TO THE STATE CONSTITUTIONS IN BRAZIL:
COMPARATIVE OVERVIEW OF THE 27 BRAZILIAN
SUBCONSTITUTIONS REGARDING AMENDMENT**

Luís Fernando Sgarbossa²

Isabelle Caroline Silva³

RESUMO: Os procedimentos formais de modificação da constituição constituem um tema central da teoria e da dogmática constitucionais, uma vez que a imodificabilidade relativa é uma das características essenciais do próprio conceito formal de constituição atualmente predominante. Embora o procedimento de reforma da Constituição Federal e as diversas emendas aprovadas nos pouco mais de trinta anos de vigência daquela sejam objeto de profícua literatura, a temática das emendas às constituições estaduais é carente de exploração no Brasil. O presente estudo, fruto de resultados parciais de projeto de pesquisa científica em curso, pretende explorar tal tema, de grande relevo em uma ambiência de pluralismo constitucional típica de Estado federal. Para tanto, após realizar uma breve introdução do tema, com reflexões gerais sobre a

¹ O presente estudo é elaborado a partir dos resultados parciais de pesquisa realizada com fomento da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq no âmbito do Programa de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC (Edital UFMS PROPP n. 30 de 18.03.2019) e do Projeto de Pesquisa “Observatório Constitucional: Direito Constitucional Comparado Interno e Externo”, desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisa em Estado e Política – NUPEPOL, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, Campus de Três Lagoas.

² Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor Adjunto da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Líder do Núcleo de Pesquisa em Estado e Política – NUPEPOL, Coordenador do Projeto de Pesquisa Observatório Constitucional.

³ Acadêmica do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, Campus de Três Lagoas. Bolsista do Programa de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC no Projeto Observatório Constitucional e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Estado e Política – NUPEPOL.

imodificabilidade relativa da constituição e sobre os procedimentos de alteração formal do texto constitucional, bem como sobre as implicações decorrentes do constitucionalismo subnacional, o texto examina brevemente o desenvolvimento histórico do regime jurídico das emendas no constitucionalismo federal brasileiro, premissa necessária ao adequado estudo e compreensão do objeto da pesquisa. Depois de tal contextualização, os resultados da pesquisa propriamente ditos são expostos, traçando-se um panorama comparativo dos procedimentos formais de alteração das 27 subconstituições vigentes no país com relação a diversos aspectos, notadamente limites formais (iniciativa, iniciativa popular, turnos, *quorums*, lapsos temporais), limites materiais e estabilidade. A pesquisa conclui que as constituições estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal sofrem significativa influência do paradigma federal em matéria de sua própria emendabilidade, mas que, apesar disso, ostentam, em alguns aspectos, significativa originalidade, notadamente ao preverem, e maioria significativa (mais de 2/3 das cartas vigentes) a iniciativa popular. Entre outros aspectos, constatou-se também que 1/3 das subconstituições analisadas estatuem cláusulas pétreas, com maior ou menor dependência do modelo federal. Constatou-se, ainda, que a maioria das constituições Estaduais e a semiconstituição distrital revelam um grau similar de estabilidade entre si, sendo que algumas se destacam por ostentares maior ou menor frequência na alteração formal de seus textos, o que, no entanto, não parece ter relação com os aspectos procedimentais adotados. Quanto à metodologia, a pesquisa caracteriza-se como básica, de levantamento, quantitativa, qualitativa e comparativa.

Palavras-chave: Constituições estaduais; procedimentos de emendas; cláusulas pétreas estaduais; estabilidade das constituições subnacionais.

ABSTRACT: The subject of the constitution modification procedures are a central issue of constitutional theory since relative immutability is one of the essential characteristics of the formal concept of constitution currently prevalent. Although the procedure for reforming the Brazilian Federal Constitution and the various amendments approved in the thirty years of its validity are the subject of fruitful literature, the theme of amendments to state constitutions is lacking in exploration in Brazil. This study which is made on the basis of partial results of an ongoing scientific research project, intends to explore this theme of great relevance in an ambience of constitutional pluralism typical of the federal state. To this end, after making a brief introduction to the theme, with general reflections on the constitutional rigidity and on the required procedures for formal amendment of the constitutional text as well as on the implications arising from subnational constitutionalism, the text briefly examines the historical development of the legal regime of constitutional amendment in the Brazilian federal Constitutional Law. After such contextualization the results of the research itself are exposed, tracing a comparative overview of the formal procedures

for changing the 27 subconstitutions in force in the country in relation to several aspects, specially initiative, popular initiative, rounds, quorums, time lapses, material limits and stability. The research concludes that the state constitutions and the Organic Law of the Federal District suffer significant influence from the federal model in terms of their own emendability, but in spite of this present significant originality, notably when a significant majority (more than 2/3 of the current charters) establishes popular initiative of popular amendments. It was also found that 1/3 of the analyzed subconstitutions have entrenched clauses, with greater or lesser dependence on the federal model and that the majority of State constitutions and the semi-constitution of the Federal District reveals a similar degree of stability in comparison between them, some of which stand out for showing greater or lesser frequency in the formal alteration of their texts, which, however, does not seem to be related to the procedural requirements for constitutional reform adopted. Regarding the methodology, the research is characterized as basic, quantitative, qualitative and comparative.

Key-words: State constitutions; amendment procedures; state entrenched clauses; subconstitutional stability.

Sumário: 1. Introdução. 2. Rigidez constitucional, emendas à constituição e constitucionalismo subnacional. 3. Desenvolvimento histórico do regime jurídico das emendas à constituição no Direito Constitucional Federal brasileiro. 4. Panorama comparativo dos procedimentos de emendas à constituições estaduais e à Lei Orgânica do Distrito Federal. 4.1. Limites formais: iniciativa. 4.2. Limites formais: iniciativa popular de emendas à constituição. 4.3. Limites formais: turnos, *quorum* e lapsos temporais. 4.4. Limites materiais: cláusulas pétreas, *eternity clauses* ou *entrenched clauses* estaduais. 4.5. Estabilidade das constituições subnacionais: frequência do exercício do poder de reforma da subconstituição. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo dedica-se à temática da emendabilidade das constituições subnacionais ou subconstituições (GINSBURG; POSNER, 2010, s.p.) no contexto do pluralismo constitucional brasileiro (SGARBOSSA, 2019, s.p.), decorrente do princípio federativo e do disposto no art. 25 da Constituição Federal de 1988. Pretende expor resultados parciais de projeto de pesquisa científica em curso, traçando um panorama comparativo dos sistemas de modificação formal das 26 constituições estaduais vigentes no Brasil, bem como da Lei Orgânica do Distrito Federal, norma de natureza semiconstitucional conforme a doutrina e a jurisprudência brasileiras.

O estudo parte de algumas considerações gerais sobre a imodificabilidade relativa das constituições, característica essencial do conceito atualmente preponderante de constituição formal e tema essencial para a compreensão do presente estudo. Examina, ainda, as implicações da adoção do federalismo e, conseqüentemente, o surgimento do constitucionalismo subnacional ou subconstitucionalismo (GINSBURG; POSNER, 2010, s.p.) e do Direito Constitucional estadual nesta seara.

Em seguida, traça um panorama histórico do desenvolvimento das instituições constitucionais brasileiras no que diz respeito à emendabilidade da constituição em nível nacional (de 1824 a 1889) e, posteriormente, federal (1890/1891 em diante), examinando o regime jurídico da modificação formal do texto sob as sucessivas cartas políticas brasileiras.

No item sucessivo o artigo expõe e analisa os resultados da pesquisa propriamente ditos, elaborando um panorama comparativo da emendabilidade constitucional nos 26 Estados brasileiros, bem como na Lei Orgânica do Distrito Federal⁴. Examinam-s neste ponto diversos aspectos de convergência e divergência entre constituições estaduais e Constituição Federal, tais como limites formais (iniciativa restrita, iniciativa popular, turnos, quóruns, lapsos temporais), materiais (*entrenched clauses*, *eternity clauses* ou cláusulas pétreas estaduais).

É objeto de breve análise, ainda, a estabilidade constitucional, a partir de um exame preliminar do número de emendas sofrido por cada constituição no período que vai da promulgação de cada carta até o final do ano de 2019. Por fim, o artigo busca extrair conclusões e interpretações de seus achados até o momento.

⁴ Cinge-se aos procedimentos formais de reforma, naturalmente, passando ao largo dos procedimentos informais de modificação da constituição (mutação constitucional) examinados, entre outros, por JELLINEK (1991). Abrangerá, por conseguinte, apenas as alterações que MIRANDA (2007) qualifica como vicissitudes constitucionais expressas, parciais, de alcance geral e abstrato, na evolução (desenvolvimento) constitucional e de efeitos definitivos, ou seja, revisão constitucional no sentido utilizado no Direito Português.

2. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL, EMENDAS À CONSTITUIÇÃO E CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL

O presente tópico é dedicado a estabelecer algumas premissas introdutórias ao estudo e aos resultados da pesquisa apenas, sem pretensão alguma de exaurir a temática da rigidez e emendabilidade constitucionais, objeto de vasta literatura, seja em nível de Teoria da Constituição, seja, no campo da dogmática e do Direito Constitucional positivo, no que se refere ao nível federal.⁵

O conceito formal de constituição é atualmente preponderante na teoria e na dogmática do Direito Constitucional. Em tal sentido, em síntese, a constituição é considerada como o conjunto de normas supremas ou supralegais (normas máximas do direito positivo de um sistema jurídico dado) e rígidas (relativamente imodificáveis, protegidas por meio de procedimento agravado de alteração).

A rigidez constitucional ou imodificabilidade relativa é um dos elementos essenciais ao conceito contemporâneo de constituição, e pretende constituir um dos principais mecanismos de proteção das normas constitucionais e da força normativa da constituição, na medida em que as protege da ação do legislador ordinário, em graus variáveis entre diferentes sistemas jurídicos.⁶ A rigidez constitucional, no entanto, é relativa, em regra, admitindo os textos constitucionais contemporâneos meios de modificação formal de seu texto, no todo ou em parte, embora por procedimentos legislativos agravados, que podem ser bastante variáveis, como ensina Jorge MIRANDA (2007, s.p.).⁷

⁵ Há, pois, no Brasil, significativa lacuna na literatura sobre o constitucionalismo subnacional/estadual, o que pode ser atribuído, ao menos em parte, ao caráter historicamente centralizador do federalismo brasileiro, oriundo de diversas causas. SGARBOSSA (2019, s.p.), bem como SGARBOSSA e BITTENCOURT, 2019. Sobre o princípio da simetria como elemento centralizador de nosso federalismo, conferir por todos ARAÚJO (2009, s.p.).

⁶ CANOTILHO (2003, pp. 888-889) a elenca entre os principais meios e institutos de defesa da constituição, ensinando que “a constituição garante a sua estabilidade e conservação contra alterações aniquiladoras do seu núcleo essencial através de cláusulas de irrevogabilidade e de um processo ‘agravado’ de leis de revisão”.

⁷ Assim, esclarece aquele autor o sentido de revisão constitucional, expressão do Direito Português equivalente ao de reforma constitucional e que se traduz, no direito brasileiro, assim como no norte-americano, no fenômeno das emendas à Constituição: “A revisão constitucional (a revisão em sentido próprio) é a modificação da Constituição expressa, parcial, de

Em um panorama geral, traçado a partir daquele autor, podem-se distinguir várias hipóteses, tais como a) modificação constitucional por meio de processos apenas representativos ou desses combinados com processos de democracia semidireta; b) no primeiro caso, por assembleia ordinária (renovada ou não) ou por assembleia especial; c) no âmbito dos processos representativos combinados com democracia semidireta, sistemas que sujeitam a reforma a referendo facultativo ou necessário (MIRANDA, 2007, s.p.).

Dos elementos-chave arrolados, adotando uma perspectiva juscomparativa, MIRANDA (2007, pp. 184-185) elenca os seguintes modelos, no que diz respeito às constituições rígidas: a) revisão por assembleia ordinária, sem exigências supermajoritárias, mas com exigências de outra natureza; b) revisão por assembleia ordinária, com exigências de maioria qualificada; c) revisão por assembleia ordinária renovada após eleições gerais, com ou sem maiorias qualificadas; d) revisão por assembleia *ad hoc* especialmente eleita; e) revisão por assembleia ordinária ou especial, sujeita, eventualmente, a ratificação popular (referendo); f) revisão por referendo sobre projeto de emenda ou lei constitucional; g) revisão peculiar das constituições federais, com participação dos entes federados no processo de deliberação, por via representativa ou semidireta.

VERGOTTINI (2004, p. 166-171), por sua vez, a partir da mesma perspectiva, identifica modelos semelhantes de sistemas de revisão: a) reforma constitucional pelo parlamento, com peculiaridades de iniciativa/tempo; b) reforma pelo parlamento, com exigências de turnos e maiorias variáveis (um ou mais turnos de discussão/votação, maioria absoluta, 2/3, 3/5, 3/4); c) início sob uma legislatura, sua dissolução, e deliberação sob a legislatura seguinte; d) revisão por assembleia *ad hoc* (convenção);

alcançe geral e abstracto e, por natureza, a que traduz mais imediatamente um princípio de continuidade institucional. (...) É a modificação da Constituição nos termos nela própria previstos ou, na falta de estatuição expressa sobre o processo, nos termos que decorram do sistema de órgãos e actos jurídico-constitucionais; e insira-se a modificação directamente no próprio texto constitucional ou aprove-se, para o efeito, uma lei constitucional autónoma.” (MIRANDA, 2007, pp. 165-166). Cuidado é necessário, no Brasil, pelo sentido específico da expressão no que se refere às emendas constitucionais de revisão.

e) revisão por assembleia ordinária ou *ad hoc* e submissão a referendo; f) revisão em Estados federais, com participação dos entes locais. Como se vê, os modelos podem ser bastante variáveis, embora o meio mais freqüente seja reforma constitucional pelo próprio parlamento mediante método supermajoritário (ou seja, por maiorias qualificadas), sem prejuízo de outras possíveis exigências formais e substanciais.

De modo geral, os meios técnicos dos quais o legislador constituinte lança mão para estabelecer a rigidez constitucional são vários, notadamente: a) iniciativa restrita; b) órgãos especiais de revisão; c) quóruns agravados para votação; d) pluralidade de turnos; e) interstícios; f) necessidade de ratificações; g) limitações diversas (além dos referidos limites formais, por vezes estabelece limitações circunstanciais, temporais e materiais), entre outros.⁸

Assim, exemplificando, o sistema constitucional brasileiro (federal) adota, como se verá em maior detalhe no próximo tópico, limites formais (iniciativa restrita, quóruns agravados, pluralidade de turnos) e limitações circunstanciais e materiais (CF/88, art. 60). O Direito Constitucional federal norte-americano, por sua vez, adota iniciativa restrita, órgãos especiais⁹ (convenções constitucionais, alternativamente ao legislativo ordinário), quóruns agravados de votação, e necessidade de ratificações (pelos legislativos ou convenções estaduais), além de limites temporais e materiais (Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, art. V¹⁰).

⁸ MIRANDA (2007) observa que a revisão por órgãos *ad hoc* especialmente eleitor é de ocorrência rara, sendo o órgão revisor geralmente o legislativo ordinário, com adição dos condicionantes já referidos, em maior ou menor número, nos sistemas de constituição rígida.

⁹ O Direito Constitucional dos EUA contempla dois caminhos possíveis para a modificação da constituição, um pelo legislativo ordinário, outro por meio de convenções especialmente eleitas para tal.

¹⁰ Artigo V da Constituição estadunidense de 1787: “The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate”.

Entre os diversos componentes da rigidez constitucional, merece destaque a temática dos limites materiais ao poder constituinte derivado reformador, ou seja, as disposições denominadas de cláusulas pétreas no Brasil, ou cláusulas de eternidade na Alemanha e EUA (*eternity clauses*, *entrenched clauses*, *Ewigkeitsklausel*), que CANOTILHO (2003, s.p.) acertadamente denomina de cláusulas de irrevisibilidade.¹¹

Como o próprio nome indica, trata-se de disposições constitucionais que pretendem subtrair da ação do legislador constituinte reformador determinadas matérias ou temas, por compreendê-los como essenciais à constituição, de modo que sua alteração significaria a alteração do próprio núcleo essencial daquela. Têm, assim, o objetivo de proteger normas que podem ser consideradas como o cerne estruturante da constituição contra modificações gravosas e, especialmente, contra a abolição.¹²

O conteúdo material das cláusulas de eternidade é evidentemente variável. Assim, as cláusulas pétreas brasileiras consistem na forma federativa de Estado, no voto direto, secreto, universal e periódico, na separação dos poderes e nos direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, I a IV), ao passo que as cláusulas de eternidade alemãs consistem na divisão da federação em Estados, no princípio da cooperação dos Estados em matéria legislativa e nos princípios da dignidade humana (art. 1º) e do direito de resistência (art. 20) (LFRFA de 1949, art. 79, 3).¹³

A adoção do federalismo, com o reconhecimento do poder constituinte derivado decorrente aos Estados-membros, implica um contexto de pluralismo constitucional, compreendido como covigência simultânea de ordens constitucionais parciais no contexto de uma ordem constitucional geral (SGARBOSSA, 2019, s.p.). Os Estados

¹¹ Constituição da República Federativa do Brasil, art. 60, § 4º, I a IV; Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949, art. 79, 3; Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, art. V.

¹² Não se abordará aqui a problemática da eficácia jurídica de tais normas nem tampouco a discussão em torno da tese da dupla revisão, teorizada por Alf Ross e tantos outros, objeto de copiosa literatura, por fugir ao escopo do estudo. Remete-se o interessado à literatura sobre o tema, especialmente ROSS (1969); FERREIRA FILHO (1995); SILVA (2001), NOGUEIRA (2005), PEDRA (2006), ANDRADE (2009), ROCHA (1993), entre outros.

¹³ São exemplos adicionais de limites materiais os direitos fundamentais (constituições italiana de 1948, alemã de 1949, grega de 1975 e portuguesa de 1976); forma de governo, seja monárquica, seja republicana (constituições norueguesa de 1814, grega de 1951); o federalismo (constituições dos EUA de 1787 e da Alemanha de 1949); o Estado socialista (Cuba, 2002); separação entre igreja e Estado (Portugal de 1976) (VERGOTTINI, 2004, s.p.).

são reconhecidos como competentes para adotarem suas próprias constituições (CRFB/88 art. 25), dentro de limites traçados pela constituição federal, o que significa que possuirão suas próprias cartas constitucionais, dotadas das mesmas características formais da carta política federal.

Assim, as constituições estaduais são normas supremas (ou supralegais) e rígidas. A supremacia das mesmas traduz-se no fato de que suas normas serão as normas máximas do direito *estadual*, impondo-se a todas as demais e invalidando aquelas que as contravierem¹⁴. A rigidez significa que assim como a Constituição Federal, devem possuir procedimentos legislativos agravados de modificação, nelas mesmas estabelecidos, que podem ou não ser idênticos às disposições da Constituição Federal.¹⁵

De todo modo, considerando-se que os Estados possuem competência para adotar suas próprias constituições sob o federalismo brasileiro, e considerando que estas devem ser rígidas, possuindo procedimentos agravados de modificação - sob pena de descaracterizarem-se como normas constitucionais -, cabe examinar como é delineado o sistema de reforma das 26 Constituições estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal¹⁶, para que se possa constatar qual o grau de autonomia ou de submissão dos constituintes estaduais e distrital ao modelo federal. Antes disso, porém, convém revisar rapidamente as características do sistema de reforma da Constituição Federal, contextualizando-o historicamente, o que se fará no tópico seguinte.¹⁷

¹⁴ Isso será especialmente evidente em sistemas em que inexistente hierarquia entre legislação federal e estadual, como é o caso do Brasil.

¹⁵ Como ensina Robert MADDEX (1998, s.p.), discorrendo sobre as 50 constituições estaduais estadunidenses, estas regulam, de maneira bastante variável, seus próprios processos de revisão e emenda, como se verá comparativamente adiante.

¹⁶ A Lei Orgânica do Distrito Federal possui natureza jurídica híbrida ou semiconstitucional, sendo em parte constituição e em parte infraconstitucional, o que decorre da proibição constitucional de divisão do DF em municípios, com a consequente absorção das competências municipais por aquele ente federativo peculiar (art. 32 § 1º). Assim, são de natureza constitucional as normas da LODF que correspondam às competências estaduais respectivas, como as normas de organização dos poderes, por exemplo. As normas veiculadas na LODF correspondentes às competências municipais deste são normas infraconstitucionais (LEONCY, 2007). Conferir a respeito o teor da Súmula n. 642 do STF.

¹⁷ Observe-se, conclusivamente, que esta não é a única consequência da adoção do federalismo em termos de procedimentos de alteração constitucional, como observa MIRANDA (2007, p. 180): “É diversa a revisão constitucional em Estado simples

3. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO REGIME JURÍDICO DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL FEDERAL BRASILEIRO.

Previamente ao exame comparativo dos sistemas de alteração formal das 27 subconstituições¹⁸ brasileiras far-se-á um resgate do desenvolvimento histórico do regime jurídico-constitucional das emendas à constituição em nível nacional/federal, examinando-se os textos constitucionais de 1824 a 1988 e aspectos conexos, especialmente em função da forte influência exercida historicamente pelos modelos federais sobre o constitucionalismo estadual em nosso sistema político-jurídico (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018, s.p.; ARAÚJO; LEITE, 2015, s.p.).

A Constituição do Império de 1824, primeira carta constitucional brasileira, distingue-se de todas as demais em vários aspectos. No que interessa ao presente estudo, registre-se inicialmente que, além de ser semirrígida, estabelecia um Estado unitário. Em seu Título 8º, intitulado das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, o artigo 178 estabelecia que apenas as normas relativas a limites e atribuições dos poderes políticos e direitos políticos e

e em Estado composto. Ali, apenas depende de um aparelho de órgãos políticos, pois num Estado unitário, por definição, só um aparelho de órgãos estatais existe. Em Estado composto, a revisão implica uma colaboração entre os seus próprios órgãos e os dos Estados componentes, os quais possuem direito de ratificação ou de veto (consoante os casos) quanto às modificações a introduzir na Constituição, por esta traçar (ou enquanto traçar) o quadro das relações de um e de outros; donde, a necessária rigidez em que se traduz.” Acrescendo-se, apenas, que por vezes o Estado federal adota a intervenção dos estados federados no processo de reforma da constituição federal por meio da segunda casa do congresso, de forma simbólica (caso do Senado brasileiro) ou efetiva (modelos de Conselho Federal em sentido próprio, tal como a Alemanha e os próprios EUA antes da 17ª Emenda, de 1913 ou o Brasil sob a Constituição de 1937). Sobre o conceito preciso de Conselho Federal conferir VERGOTTINI (2004, s.p.). No Brasil a repercussão principal do princípio federativo no processo de emendas à Constituição Federal não parece traduzir-se propriamente na atuação do Senado (eleito por voto popular direto), mas na possibilidade de proposta de emenda à constituição por iniciativa da maioria dos legislativos estaduais.

¹⁸ Para esclarecer a expressão adotada por Tom Ginsburg e Eric Posner: “Many nation states have a two-tiered constitutional structure that establishes a superior state and a group of subordinate states that exercise overlapping control over a single population. The superior state (or what we will sometimes call the ‘superstate’) has a constitution (a ‘superconstitution’) and the subordinate states (‘substates’) have their own constitutions (‘subconstitutions’). One can call this constitutional arrangement ‘sub-national constitutionalism’ or, for short, ‘subconstitutionalism’”. (GINSBURG; POSNER, 2010, p. 1584). Cabe ressaltar que a expressão “superconstituição” pode ter outros sentidos, como, por exemplo, a parte estável ou imodificável da constituição, consistente nas entrenched clauses ou eternity clauses (VERGOTTINI, 2004, s.p.).

individuais ostentavam natureza constitucional.¹⁹ Em consequência, estabelecia que as demais matérias tratadas no texto da constituição poderiam ser alteradas pela legislatura ordinária sem as formalidades das emendas à constituição, caracterizando-se como semirrígida.

Quanto à matéria constitucional apenas, por conseguinte, nos termos referidos, havia diversas solenidades a serem observadas, de acordo com os artigos 175 a 177 da Carta Política do Império: limitação temporal (a reforma constitucional somente poderia ocorrer após 4 anos do juramento da Constituição); proposta por escrito com apoio de 1/3 dos deputados da Câmara (art. 175); se aprovada, edição de lei, sujeita à sanção e promulgação pelo imperador, para que o eleitorado conferisse poderes constituintes à próxima legislatura (art. 176); proposição da matéria na primeira sessão da legislatura subsequente para discussão e deliberação da proposta de mudança ou acréscimo; promulgação solene e inclusão no texto constitucional (art. 177).

Embora tenha compreendido períodos com atribuição de certo grau de autonomia às províncias em alguns momentos históricos, chegando a se vislumbrar, após o Ato Adicional de 1834, um “quase-federalismo”, posteriormente suprimido pela Lei de Interpretação de 1840 (MARCOS; MATHIAS; NORONHA, 2014, s.p.), predominou a centralização político-administrativa e a forma de Estado unitária. Nesse contexto, inexistia sob aquela carta pluralismo constitucional e subconstitucionalismo (ou constitucionalismo estadual) propriamente dito, mas um quadro monismo constitucional nacional.²⁰ Ao longo dos 65 anos de vigência da carta constitucional do império, esta sofreu apenas uma emenda (NOGUEIRA, 2018, s.p.), o que pode ser atribuído a diversos fatores, entre os quais a plasticidade conferida à mesma por seu caráter misto.

¹⁹ “Art. 178. É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Politicos, e aos Direitos Politicos, e individuaes dos Cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, póde ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinarias.”

²⁰ O art. 2º da Carta Imperial previa a divisão e possível subdivisão do território em províncias; o art. 165 estabelecia a nomeação e remoção do presidente da província pelo imperador; o art. 166 delegava ao legislador ordinário regular a competência, atribuições e autoridade das províncias.

O pluralismo constitucional surge no Brasil com a proclamação da república e com a adoção do federalismo, especialmente após a Constituição de 1891, primeira carta política republicana. Entre os pontos mais relevantes para o estudo aqui desenvolvido está a observação de que tal carta política é a primeira a caracterizar-se como rígida e a adotar a forma federativa de Estado, distinguindo-se assim da carta precedente nestes e em outros aspectos cruciais.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891 estabeleceu a forma federativa de Estado (art. 1º), assegurando aos Estados membros governo, administração e recursos próprios (art. 5º), competências próprias (art. 9º) e não-sujeição à intervenção da União, exceto nas hipóteses excepcionais taxativamente enumeradas naquela carta política (art. 6º), conferindo àqueles entes federativos inclusive poderes ou competências residuais (art. 65, 2). Além disso, previu aquela constituição, pela primeira vez na história constitucional brasileira, que cada Estado reger-se-ia “pelas constituições e leis que adotarem”, observados os princípios da ordem constitucional federal (art. 63).²¹

O Título V daquela carta constitucional, intitulado disposições gerais, contemplava, no artigo 90, a reforma constitucional. De acordo com o *caput* do dispositivo, a iniciativa da reforma constitucional competia a uma das Casas do Congresso Nacional ou às assembleias legislativas. O § 1º estabelecia ser necessário o apoio de ¼ dos deputados ou senadores, na primeira hipótese, ou 2/3 dos Estados, por maioria dos votos da assembleia legislativa, “no decurso de um anno”. Em qualquer caso, exigia a Carta de 1891 aprovação da emenda por maioria qualificada de 2/3 dos votos em ambas as Casas do legislativo federal, em três discussões (devendo estas ocorrer no ano sucessivo à sua proposta, no caso de iniciativa dos legislativos estaduais).

²¹ O art. 2º das Disposições Transitórias da Constituição de 1891 previa que o Estado que até 1892 não adotasse sua constituição seria submetido, por ato do Congresso Nacional, à constituição de outro Estado que parecesse de adaptação mais conveniente, até que o fizesse. Sobre a primeira constituição republicana brasileira consulte-se BALEEIRO (2018).

Outra inovação importante é a introdução de limites materiais ao poder constituinte derivado reformador pelo § 4º do art. 90 daquela norma fundamental, segundo a qual não poderiam ser objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a “fórmula republicana-federativa” ou “a igualdade de representação dos Estados no Senado.” Tal constituição vigorou por 40 anos e, ao longo de sua vigência, sofreu apenas uma emenda (NOGUEIRA, 2018, s.p.).

A Constituição republicana de 1934, embora na prática não tenha vigorado, ostentava traços semelhantes no particular. Mantinha a forma federativa de Estado no art. 1º, regulando a federação ao longo de seu texto. Estabelecia o princípio de não-intervenção, salvo situações excepcionais autorizadoras de intervenção federal (art. 12). Estabelecia ainda competências privativas (art. 7º e 8º), concorrentes (art. 10) e bens dos Estados (art. 21). Entre as competências privativas do Estado, atribuía a de “decretar a Constituição e as leis por que se devam reger”, elencando os princípios limitadores dessa autonomia (art. 7º, I, “a” a “h”).²²

O regime da reforma constitucional encontrava-se delineado no art. 178 daquela norma fundamental. O dispositivo distinguia as hipóteses de revisão e emenda à Constituição. As primeiras consistiriam nas propostas de modificação que alterassem a estrutura política do Estado (art. 1º a 14 e 17 a 21) ou a organização ou competência dos poderes (Capítulos II a V do Título I; Títulos II e III; arts. 175 177, o próprio art. 178 e o art. 181); as emendas, por exclusão, todas as propostas de modificações constitucionais as que não tivessem tal implicação, ou seja, que não alterassem a matéria tratada nos referidos dispositivos, capítulos ou títulos.

²² A Constituição de 1934 estabelecia no art. 3º das Disposições Transitórias que no prazo de 90 dias a contar de sua promulgação seriam realizadas eleições para a Câmara dos Deputados e Assembleias Constituintes dos Estados, as quais, uma vez “inauguradas”, elegeria, governadores e senadores, empossá-los e elaborar, no prazo máximo de 4 meses, as respectivas constituições, após o que seriam convertidas em Assembleias Legislativas ordinárias. O § 6º do mesmo dispositivo transitório, estabelecia, de maneira análoga ao que fazia a carta precedente, que “o Estado que, findo o prazo deste artigo, não houver decretado a sua Constituição, será submetido, por deliberação do Senado Federal, à de um dos outros que parecer mais conveniente, até que a reforme pelo processo nela determinado”.

As emendas eram reguladas pelo § 1º do art. 178 e a revisão por seu § 2º. Na hipótese de emenda (modificações que não alterassem a estrutura política do Estado), a Carta de 1934 exigia iniciativa de $\frac{1}{4}$ dos membros da Câmara ou do Senado ou, alternativamente, de mais da metade dos Estados, no decurso de dois anos, por manifestação da maioria do legislativo estadual (art. 178 § 1º, “a” e “b”). A proposta de emenda seria aprovada se: a) obtivesse maioria absoluta dos votos em cada casa do Congresso, em duas discussões, em dois anos consecutivos ou, alternativamente; b) se obtivesse desde logo aprovação por maioria qualificada de $\frac{2}{3}$ dos membros de uma dessas casas, hipótese na qual deveria ser submetida de imediato à outra casa, se reunida, ou na primeira sessão legislativa, obtendo aprovação se obtivesse, na casa revisora, a mesma maioria (art. 178 § 1º).

A proposta de revisão constitucional, por sua vez, poderia ser apresentada junto a qualquer das casas do Congresso, exigindo-se apoio de $\frac{2}{5}$ dos membros ou $\frac{2}{3}$ das Assembleias Legislativas por maioria absoluta de seus membros. Percebe-se que, por alterar aspectos mais críticos da ordem constitucional, os requisitos são mais exigentes quanto à iniciativa do que aqueles das emendas (POLETTI, 2018, s.p.). Caso ambas as casas do Congresso acatassem a proposta de revisão, por maioria de votos, proceder-se-ia à elaboração do anteprojeto de revisão a ser submetido, na legislatura sucessiva, a três discussões e votações em duas sessões legislativas em ambas as casas do legislativo federal (art. 178 § 2º).

A Carta de 1934 estabelecia ainda limite circunstancial (vedando reforma – não emenda – na vigência de estado de sítio em seu § 4º) e limite material, a saber, a forma republicana federativa (§ 5º), repetindo parcialmente apenas o conteúdo de dispositivo análogo da carta precedente (pois não erigia à condição de limite material a representação paritária dos Estados no Senado). De todo modo, a Constituição de 1934, como é sabido e conforme aqui já registrado, praticamente não teve vigência,

vigorando formalmente durante apenas três anos, sofrendo, neste período, 1 emenda (NOGUEIRA, 2018, s.p.).

A carta política de 1937, outorgada e submetida a plebiscito (PORTO, 2018, s.p.), manteve nominalmente a forma federativa de Estado (art. 3º), traduzindo-se como altamente centralizadora em diversas de suas disposições. Previa, de todo modo, a organização e o custeio pelos Estados de seus próprios serviços (art. 8º²³); competências legislativas estaduais (art. 18); competências tributárias (arts. 23 e 24); bens dos Estados (art. 37); e competências privativas dos Estados, notadamente “decretar a Constituição e as leis por que devem reger-se” (art. 21, I).²⁴ Estabelecia ainda que “o governo federal intervirá nos Estados mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor” para assumir as funções executivas do Estado, entre outras atribuídas pelo chefe do executivo federal, nas hipóteses elencadas no art. 9º (alíneas “a” a “e”).

Quanto aos procedimentos de modificação formal da Constituição, regulado pelo art. 174 daquela carta política, em sua redação original, ostentava as seguintes características: a) iniciativa pelo Presidente da República ou Câmara dos Deputados (falecendo, assim, legitimidade ao Conselho Federal, segunda casa do legislativo, para iniciar o processo legislativo constitucional) (art. 174, *caput*); maioria simples para aprovação de propostas oriundas do chefe do executivo federal, com votação em bloco em ambas as casas legislativas, não se admitindo modificações, exceto as propostas pelo Presidente ou sugeridas por uma das casas e por ele acatadas (art. 174 § 1º); e maioria absoluta em ambas as casas para aprovação de propostas oriundas da Câmara dos Deputados (art. 174 § 2º).

²³ É oportuno registrar que o parágrafo único do referido dispositivo ostentava o seguinte teor: “O Estado que, por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção dos seus serviços, será transformado em território até o restabelecimento de sua capacidade financeira”.

²⁴ Dispositivo das Disposições Transitórias e Finais complementava: “Art 181 - As Constituições estaduais serão outorgadas pelos respectivos Governos, que exercerão, enquanto não se reunirem as Assembléias Legislativas, as funções destas nas matérias da competência dos Estados”.

No mesmo sentido, a Carta de 1937 previa ainda a possibilidade de devolução pelo Presidente do projeto aprovado por ambas as casas, para nova tramitação na legislatura seguinte, no prazo de 30 dias (art. 174 § 3º), bem como a possibilidade de convocação de plebiscito de projeto de alteração da constituição de iniciativa presidencial rejeitado pelo legislativo ou de aprovação de projeto de iniciativa da Câmara aprovado sem aquiescência do chefe do executivo (art. 174 § 4º). Como se vê, a Constituição de 1937 dava nítida proeminência ao executivo também em matéria de sua alteração, favorecendo as propostas de iniciativa daquele e munindo o mesmo de mecanismos de atraso ou de provocação de rejeição de propostas às quais o mesmo fosse contrário, bem como de medidas de reforço de suas próprias propostas de alteração constitucional.

Em sua tendência centralizadora e de hipertrofia dos poderes do executivo federal, previa a autorização pelo legislativo de expedição de decretos-lei pelo Presidente (art. 12) bem como em períodos de recesso daquele ou dissolução da Câmara dos Deputados (art. 13), disposição esta objeto de abusos, como é sabido. Embora o art. 13 excluísse a edição de decretos-lei que modificassem a Constituição (letra “a”), o art. 180 previa que enquanto não se reunisse o legislativo o chefe de Estado teria poder para expedir tais espécies normativas em todas as matérias compreendidas na competência legislativa da União.²⁵

Posteriormente, a Lei Constitucional n. 9, de 1945, alterou a redação do art. 174, nos seguintes termos: a) manteve a iniciativa do Presidente ou da Câmara (art. 174, *caput*); b) manteve votação em bloco, sem alterações não consentidas pelo chefe do executivo, com aprovação por maioria simples (art. 174 § 1º); c) maioria absoluta dos membros de ambas as casas do legislativo para aprovação das propostas oriundas da Câmara (art. 174 § 2º); d) manutenção, com alterações, da possibilidade de

²⁵ Para Walter Costa Porto, o previsto no art. 180 dizia respeito única e exclusivamente a normas infraconstitucionais, jamais constitucionais: “O Ato Adicional, portanto, ao invés de fundado na Constituição, contraria dispositivos expressos nela. É uma nova constituição outorgada no abusivo exercício do Poder Constituinte que a própria Constituição de 37 reconhece, determinando o plebiscito como um atributo inalienável da nação.” (PORTO, 2018, p. 37).

devolução pelo Presidente, no prazo de 30 dias, do projeto aprovado por ambas as casas, para nova tramitação na legislatura seguinte, *exceto de aprovado na primeira legislatura, hipótese na qual teria a nova tramitação durante esta e seria aprovado se obtivesse maioria qualificada de votos (2/3 dos membros de ambas as casas)* (art. 174 § 3º); e) manutenção da possibilidade de convocação de plebiscito sobre projeto de alteração da constituição de iniciativa presidencial rejeitado pelo legislativo ou de aprovação definitiva de projeto de iniciativa da Câmara sem aquiescência do chefe do executivo (art. 174 § 4º). A Constituição de 1937 vigorou durante oito anos e sofreu, neste período, 21 emendas (NOGUEIRA, 2018, s.p.).

A Constituição de 1946, promulgada, restaura o federalismo, aumentando a autonomia dos entes federativos, restringida sob a ordem anterior. O princípio federativo é previsto no art. 1º; a competência legislativa suplementar dos Estados é expressamente reconhecida no art. 6º; o princípio da não-intervenção é exposto no art. 7º; a autonomia legislativa dos Estados expressamente prevista no art. 18; a competência tributária dos Estados é prevista nos artigos 19, 21 e 30; os bens dos Estados regulados no art. 35. Prevê o art. 18 que “cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta, Constituição”, repetindo a fórmula constitucional anterior.²⁶

Os procedimentos de modificação formal da Constituição encontravam-se previstos no Título IX, dedicado às Disposições gerais. O art. 217, *caput*, previa a emendabilidade da carta política, sendo a iniciativa restrita, como nas precedentes, cabendo a 1/4 dos deputados ou senadores, ou, ainda, a mais da metade das Assembleias Legislativas, por maioria de seus membros (art. 217 § 1º). Para aprovação da proposta de emenda a Constituição de 1946 exigia o voto favorável da maioria absoluta dos deputados e senadores, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas (art. 217 § 2º). Em caso de obtenção de maioria qualificada de 2/3 em uma das casas, em duas

²⁶ Sobre tal carta constitucional remete-se a BALEEIRO e LIMA SOBRINHO (2018, s.p.).

discussões, a carta possibilitava a submissão imediata da proposta à apreciação da casa revisora, onde, se aprovada pela mesma maioria qualificada, reputar-se-ia aprovada (art. 217 § 3º), sendo promulgada, em qualquer hipótese, pelas mesas das casas do legislativo federal (art. 217 § 4º). A mesma carta previa ainda limite circunstancial (vedação de reforma da Constituição na vigência de estado de sítio, art. 217 § 5º) e limites materiais (inadmissibilidade de propostas tendentes a abolir a federação ou a república), tendo vigorado durante 21 anos e sofrido, neste período, 27 emendas (NOGUEIRA, 2018, s.p.).

A Constituição outorgada de 1967 manteve formalmente o federalismo, embora tenha adotado características fortemente centralizadoras, tal como ocorre geralmente em regimes de exceção e como ocorrera sob a carta de 1937. Consagrou nominalmente o princípio federativo (art. 1º); previu bens dos Estados (art. 5º); manteve a previsão do princípio da não-intervenção (art. 10); previu competências legislativas e tributárias para os Estados (arts. 13, 19, 24), bem como previu repartição de receitas tributárias entre os entes da federação (art. 28). Manteve a previsão do poder constituinte estadual no mencionado artigo 13, segundo o qual “os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição”, os nele arrolados.²⁷

O artigo 49 previa entre as espécies normativas, em seu inciso I, as emendas à Constituição, cujo procedimento era regulado nos artigos 50 e 51. Continuando com a tradição da iniciativa restrita, o art. 50 previa a capacidade de propor emendas por parlamentares federais (“membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal”); Presidente da República e Assembleias Legislativas dos Estados (incisos I a III). O parágrafo 3º do art. 49 esclarecia que as propostas oriundas de uma das casas legislativas não prescindiriam do apoio da quarta parte de seus membros e o parágrafo

²⁷ No Título V daquela carta, intitulado Disposição Gerais e Transitórias, o art. 188 determinava a reforma das constituições estaduais no prazo de 60 dias, para adequá-las à primeira. O parágrafo único permitia a adoção, pelo constituinte estadual, do instituto das leis delegadas, mas proibia expressamente a adoção dos decretos-lei. Sobre os textos de 1967 e 1969, confira-se CAVALCANTI, BRITO, BALEEIRO (2018).

4º, por sua vez, que na hipótese de proposta oriunda dos legislativos estaduais seria necessário o apoio de mais da metade daqueles órgãos, manifestando-se por maioria absoluta cada um deles. Os parágrafos 1º e 2º do dispositivo constitucional em questão estabeleciam, respectivamente, limites materiais (abolição da federação ou república) e circunstanciais (estado de sítio) ao poder constituinte reformador.

Estatuía o art. 51 o procedimento legislativo a ser observado na espécie, estabelecendo votação em reunião do Congresso Nacional, no prazo de 60 dias do recebimento ou apresentação, em duas sessões, exigindo-se maioria absoluta dos votos de ambas as casas. O art. 52 completava a regulação jurídico-constitucional, prevendo a promulgação das emendas pelas mesas das casas do Congresso. A Constituição de 1967 vigorou durante apenas dois anos e, neste período, não sofreu emendas (NOGUEIRA, 2018, s.p.) uma vez que a Emenda n. 01 de 1969, na prática, constituiu a outorga de uma nova constituição.

A Constituição de 1969, formalmente outorgada como a Emenda à Constituição n. 01, de 17.10.1969, não se afastou sensivelmente da carta antecedente. Mantinha nominalmente o princípio federativo (art. 1º); previa bens dos Estados (art. 5º); mantinha nominalmente o princípio da não-intervenção (art. 10); previa competências legislativas e tributárias dos Estados (arts. 13, 18 e 23); mantinha a repartição de receitas tributárias (arts. 25 e 26). O poder constituinte derivado encontrava sua previsão no art. 13, em termos semelhantes a diversas cartas precedentes.²⁸

As emendas à Constituição encontravam sua previsão no inciso I do art. 46, sendo restringida a legitimação de proponentes a 1/3 dos parlamentares de qualquer das casas do Congresso Nacional e ao Presidente da República (art. 47, I, II e § 3º). Ficavam excluídas, por conseguinte, as assembleias legislativas, da referida capacidade. Mantiveram-se sob a Constituição de 1969 as mesmas limitações

²⁸ O art. 200 da Constituição de 1969 previa que as disposições da mesma consideram-se incorporadas, no que fosse cabível, ao direito constitucional dos Estados, destoando assim do previsto no art. 188 da Constituição precedente. A disposição permissiva da adoção da lei delegada e proibitiva da adoção dos decretos-lei pelos Estados, já existente nesta foi mantida pelo parágrafo único do art. 200 da nova carta.

materiais (federação ou república, art. 47 § 1º) e circunstanciais (estado de sítio, art. 47 § 2º) preexistentes.

O procedimento de modificação formal da constituição encontrava-se previsto por seu art. 48, consistindo em discussão e votação em reunião do Congresso, em duas sessões, em até 60 dias a contar da apresentação ou recebimento, no que não destoava do estabelecido na carta precedente. O quórum de aprovação, no entanto, foi elevado de maioria absoluta para 2/3 dos votos em ambas as casas, disposição completada pelo art. 49, que estabelecia a promulgação pelas mesas da Câmara e do Senado. A Constituição de 1969 vigorou durante 18 anos e sofreu, neste período, 26 emendas (NOGUEIRA, 2018, s.p.).

Por fim, convém fazer breve exposição dos mesmos aspectos referidos sob a Constituição vigente, promulgada em 05.10.1988. Esta carta manteve o federalismo (art. 1º) e consagrou a autonomia dos entes federativos (art. 18), restabelecendo-a. Estabeleceu competências materiais comuns e competências legislativas concorrentes (art. 23 e 24); previu competências legislativas aos Estados (art. 25 e § 1º); previu bens para os Estados (art. 26); restabeleceu o princípio da não-intervenção (art. 34). O poder constituinte estadual encontrou seu fundamento no art. 25, já mencionado, disposição similar à existente em textos constitucionais anteriores.²⁹

A constituição brasileira vigente previu as emendas à constituição ao lado das demais espécies normativas do artigo 59 (inciso I), regulando seu procedimento legislativo agravado no art. 60. Ainda endossando iniciativa restrita³⁰, manteve a previsão de iniciativas por parlamentares (1/3 dos membros de cada casa do Congresso Nacional) e pelo Presidente da República, restabelecendo a iniciativa de mais da

²⁹ O artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu um prazo de 1 ano a contar da promulgação da nova Carta Política para que cada Assembleia Legislativa, munida de poderes constituintes, elaborasse a constituição estadual, observados os princípios daquela. O parágrafo único estabeleceu prazo de 6 meses após a promulgação da constituição estadual para a adoção das leis orgânicas pelas Câmaras Municipais.

³⁰ Como observa MIRANDA (2007, s.p.) é de ocorrência rara a iniciativa popular de emendas à Constituição, cabendo a capacidade de deflagrar modificações formais da mesma aos órgãos representativos, sendo o caso mais emblemático o da Suíça.

metade das assembleias legislativas, agora por maioria relativa dos membros (art. 60, I a III). Como procedimento legislativo agravado para a espécie, estabeleceu dois turnos de discussão e votação em cada casa do legislativo federal, exigindo maioria qualificada de 3/5 dos votos para aprovação (art. 60 § 2º), e prevendo promulgação pelas mesas do Congresso (§ 3º).

Estatuiu ainda como limites circunstanciais a intervenção federal e os estados de defesa e de sítio (art. 60 § 1º), bem como vedou a renovação de proposta rejeitada ou tida por prejudicada na mesma sessão legislativa (art. 60 § 5º). As *entrenched clauses* ou *eternity clauses* foram alteradas, passando a consistir na forma federativa de Estado, no voto direto, secreto, universal e periódico, na separação de poderes e nos direitos e garantias individuais (art. 60 § 4º I a IV). Como se vê, o federalismo manteve-se como limite material, não assim o republicanismo, além de terem sido içados novos componentes à condição de cláusulas pétreas. A Constituição de 1988 vigorou, até a atualidade, durante 31 anos, tendo sido emendada até o final de 2019, nada menos do que 119 vezes (105 emendas constitucionais, mais seis emendas constitucionais de revisão).³¹

O objetivo do presente tópico foi evidenciar brevemente as transformações pelas quais passaram a autonomia dos Estados e o sistema de reforma da constituição nacional (1824) ou federal (as demais) até o regime jurídico atual, dado o Direito Constitucional federal revelar-se, no Brasil, potente paradigma para o legislador constituinte estadual. As informações sobre o número de emendas sofridas por cada constituição auxiliarão, também, comparativamente, na análise da emendabilidade e estabilidade das ordens constitucionais estaduais. No tópico seguinte examinar-se-ão os sistemas de modificação formal das constituições dos 26 Estados da federação brasileira e da Lei Orgânica do Distrito Federal para, bem como alguns aspectos (como

³¹ Sobre a CF/88 remete-se a TÁCITO (2018, s.p.).

o número de emendas por elas sofrido), para, após, buscar extrair algumas conclusões nos itens finais do estudo.

4. PANORAMA COMPARATIVO DOS PROCEDIMENTOS DE EMENDAS ÀS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

Após a contextualização do tema propiciada pelos tópicos precedentes cabe examinar o tema específico do presente trabalho, consistente na análise comparativa do sistema de emendas às constituições subnacionais brasileiras. Assim, serão examinadas as 26 Constituições estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal, norma de natureza semiconstitucional, como visto, no que tange aos procedimentos de emendas e temas conexos, tais como limites materiais e o número de emendas sofrido por cada constituição durante seu período de vigência. O quadro 01 abaixo sintetiza os resultados da análise comparativa realizada na presente pesquisa, que será objeto de considerações em seguida.

A primeira coluna indica a sigla da unidade federativa a cuja constituição se referem os dados em cada linha; a segunda coluna indica os dispositivos constitucionais reguladores do procedimento de emenda; a terceira coluna indica os legitimados à deflagração do processo de alteração da constituição; a quarta coluna turnos e, eventualmente, lapsos temporais; a quinta coluna, o quórum exigido para a aprovação; a sexta coluna indica outras observações e, notadamente, a eventual existência de limites materiais estaduais.

Quadro 01 – Emendas à Constituição

CONST.	DISPOSITIVO	INICIATIVA	TURNOS	QUÓRUM	OUTRAS OBSERV.
--------	-------------	------------	--------	--------	-------------------

AC	Art. 52, I; 53	1/3 AL/Gov./I.P./+ da 1/2 C.M.	2 (em 60 dias)	3/5	xxx
AL	Art. 85, I; §2º	1/3 AL/Gov./I.P./+ 1/2 C.M.	2	3/5	xxx
AM	Art.32, I; §2º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/2 C.M.	2	3/5	xxx
AP	Art. 103, I; §2º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/2 C.M.	2	3/5	Limites materiais
BA	Art. 74, I; §2º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/2 C.M.	2	3/5	xxx
CE	Art.59, I;§2º	1/3 AL./Gov./I.P./+1/2 C.M.	2	3/5	Limites materiais
DF	Art.70, I;§1º	1/3 C.L/Gov./I.P.	2 (em 10 dias)	2/3	Limites materiais
ES	Art.62, I;§2º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/3 C.M.	2	3/5	ADI 486- 7/DF
GO	Art.19, I;§2º	1/3 D.E/Gov./I.P./+1/3 C.M.	2	3/5	Limites materiais
MA	Art.41, I; §2º	1/3 AL/Gov./+1/2 C.M.	2	3/5	xxx

MG	Art. 62, I; §3º	1/3 AL/Gov. ou mín (100) C.M.	2	3/5	xxx
MS	Art.66. I; §2º	1/3 AL/Gov./+1/2 C.M.	2	2/3	Limites materiais
MT	Art.38, I; §2º	1/3 AL/Gov./+1/2 C.M.	2	3/5	Limites materiais
PA	Art.103, I; §2º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/3 C.M.; TJ.	2	3/5	Limites materiais
PB	Art.62, I; §2º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/3 C.M.	2	3/5	xxx
PE	Art.17, I;§1º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/2 C.M.	2	3/5	xxx
PI	Art.74, I; §1º	1/3 AL/Gov./+1/3 C.M.	2	3/5	xxx
PR	Art.64, I; §2º	1/3 AL/Gov./+1/3 C.M.	2	3/5	xxx
RJ	Art.111, I; §1º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/2 C.M.	2	3/5	xxx
RN	Art.45, I; §2º	1/3 AL/Gov./I.P.	2	3/5	Limites materiais
RS	Art.58, I; §2º	1/3 Dep./Gov./I.P./+1/5	2	3/5	xxx

		C.M.			
RO	Art. 38, I, § 2º	1/3 AL/Gov./+1/2 C.M.	2	2/3	xxx
RR	Art. 39, I, § 2º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/2 C.M.	2	3/5	xxx
SC	Art. 49, I, § 2º	1/3 AL/Gov./+1/2 C.M./+I.P.	2	3/5	Limites materiais
SP	Art. 22, I, § 2º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/3 C.M.	2	3/5	xxx
SE	Art. 56, I, § 2º	1/3 AL/Gov./I.P./+1/2 C.M.	2	3/5	xxx
TO	Art. 26, I, § 2º	1/3 AL/Gov./+60% C.M.	2	3/5	xxx

Legenda: AL= Assembléia Legislativa; C.L. = Câmara Legislativa do DF; Gov. = Governador do Estado/DF; C.M. = Câmaras Municipais; I.P. = Iniciativa Popular; TJ = Tribunal de Justiça.

Os tópicos a seguir examinarão os principais aspectos do processo de emendas às constituições estaduais revelado pela pesquisa comparativa realizada, nomeadamente: a) iniciativa; b) iniciativa popular; c) turnos, *quoruns* e lapsos temporais; d) limites materiais estaduais; d) estabilidade (número de emendas sofridas).

4.1. LIMITES FORMAIS: INICIATIVA

Examinando-se as 27 subconstituições em estudo, constata-se inicialmente significativo grau de similitude no que diz respeito aos procedimentos formais de modificação de seus textos, além de marcada influência do paradigma constitucional federal. Assim, tendo como referência o procedimento estabelecido pela Constituição da República de 1988 em seu artigo 60, as constituições estaduais estabelecem, em regra, serem legitimados à deflagração do procedimento de modificação formal do texto constitucional estadual 1/3 dos membros da Assembleia Legislativa (clara analogia ao inciso I do art. 60 da CF/88); o Governador do Estado (novamente em franca analogia ao inciso II do mesmo dispositivo constitucional federal) e, enfim, mais da metade das Câmaras de Vereadores da unidade da federação em questão pela maioria absoluta ou relativa de seus membros (reproduzindo simetricamente o inciso III do art. 60 da Carta de 1988).³²

Tal procedimento é contemplado, pelas constituições dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima, Rondônia, Santa Catarina e Sergipe (15 Estados), ao menos em parte (em algumas delas contemplam outros legitimados, como se verá). O Distrito Federal discrepa desse grupo, pois, sendo defesa sua subdivisão em municípios, não contempla a norma que reproduz analogicamente o inciso III do art. 60, como ocorre nas demais unidades da federação, fazendo referência a zonas eleitorais. Uma observação de extrema relevância é a existência, no entanto, em diversas constituições, da legitimação popular para deflagração de emendas

³² Quinze das Constituições estaduais adotam o critério de mais da metade das Câmaras de Vereadores para proposta pelos legislativos municipais do Estado; doze constituições adotam outros critérios.

constitucionais, o que, devido à importância do tema, será abordado no próximo tópico.³³

Ainda no âmbito dos limites formais, alguns Estados discrepam do paradigma federal ao não adotarem a metade das Câmaras de Vereadores como critério para determinar o número mínimo legislativos municipais de capazes de encaminhar proposta de emenda à carta constitucional estadual. São ao todo 11 Estados: Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins. A maioria destes Estados (7 no total) adota o critério de 1/3 das Câmaras municipais para tanto, menos exigente do que o paradigma federal e favorecedor, consequentemente, da propositura de emendas à constituição estadual por aqueles órgãos municipais.³⁴ Alguns entes da federação adotam outro critério, como é o caso de Minas Gerais, cuja constituição estabelece a propositura de PEC estadual por, no mínimo, 100 Câmaras Municipais, ou do Rio Grande do Sul, cuja carta política exige que a iniciativa seja proposta pelo legislativo de não menos do que 1/5 dos municípios do Estado, bem como a Constituição tocantinense, que exige que a proposta de emenda, na espécie, seja apresentada por 60% dos municípios do Estado.

Em um caso ao menos (Constituição do Estado do Rio Grande do Norte) não há previsão da espécie de proposta de emenda à Constituição por iniciativa dos legislativos municipais, restringindo-se a legitimidade a 1/3 dos deputados estaduais e ao governador (no texto constitucional originário), tendo sido acrescentada iniciativa popular pela EC n. 13, de 2014, que introduziu um inciso III ao art. 45 daquela Carta Estadual. Outro caso peculiar e aparentemente único é o da Constituição do Estado do

³³ Robert MADDEX (1998, p. 39) assim se pronuncia sobre os procedimentos de emendas às constituições subnacionais norte-americanas: “Typically included are procedures for the legislature to propose amendments, which often require a supermajority vote by both houses and in some cases a vote at two separate sessions, the second after a general election. All but nine state constitutions also provide for amendments and major revisions of the constitution by convention and contain procedures for selecting delegates. New York is one of the fourteen states that require regular conventions or voter choice as to whether a convention should be convened. Forty-nine states submit amendments to the voters for ratification; only Delaware does not”.

³⁴ São eles Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná e São Paulo.

Pará, que confere legitimidade para propor emendas também ao Tribunal de Justiça do Estado, pela maioria de seus membros (art. 103, III).

4.2. LIMITES FORMAIS: INICIATIVA POPULAR DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

O aspecto concernente à iniciativa para a propositura de emendas às constituições estaduais que mais chama a atenção, no entanto, é o fato de que mais de 2/3 das subconstituições (GINSBURG, POSNER, 2010, s.p.) atualmente vigentes no Brasil contemplam iniciativa popular, divergindo assim fortemente do paradigma federal no particular (que, como é sabido, só contempla iniciativa popular de leis complementares ou ordinárias, nos termos literais do art. 61 e por interpretação conjugada deste com o art. 60, I a III e com o art. 59) (GARCIA, 2005).

Ao todo 19 subconstituições (18 cartas estaduais e a LODF) contemplam o instituto inexistente em nível federal, regulando-o de diferentes modos.³⁵ Os entes federados a adotar tal espécie de legitimação são o Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

Por conseguinte, ainda que muitas destas cartas constitucionais adotem critérios análogos ao paradigma federal no que diz respeito à iniciativa pelo poder executivo estadual ou legislativos estadual e municipal, dele se apartam significativamente por

³⁵ Sobre a iniciativa popular de emendas às constituições estaduais nos EUA, ensina MADDEX (1998, p. 39): “In states where amendments may be made by popular initiative, the proposals must have a requisite number of signatures, in addition to other requirements. As signatories, Massachusetts require three percent of the total vote cast for governor in the preceding election, while at the other end of the spectrum Arizona demands fifteen percent of the total votes cast for all gubernatorial candidates in the last election”.

contemplarem a iniciativa popular de emenda à constituição, com variações significativas que aqui não poderão ser examinadas.³⁶

Registre-se, apenas, que chama a atenção especialmente o fato de que uma significativa maioria das unidades da federação o adotam, em manifestação bastante peculiar de autonomia do constituinte estadual em face dos modelos federais no sistema brasileiro, particularmente propenso a uma simetria estrita e uma parca liberdade de conformação local (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018, s.p.).

3.3. LIMITES FORMAIS: TURNOS, *QUORUM* E LAPSOS TEMPORAIS

Quanto aos limites formais consistentes em número de turnos e quórum percebe-se claramente a influência do modelo federal. O poder constituinte da maioria esmagadora dos entes federativos abrangidos no estudo adotou critérios idênticos ao traçado no art. 60 § 2º da CF/88, consistente em 2 turnos de votação e maioria qualificada igual a 3/5 dos votos. Tais critérios definidores do procedimento legislativo das emendas são adotados atualmente pelas constituições subnacionais de nada menos do que 24 das 27 normas fundamentais examinadas. Discreparam desse conjunto, atualmente, apenas o Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e Rondônia, que adotaram 2 turnos de votação, mas estabeleceram maioria qualificada de 2/3 dos votos em lugar de 3/5, manifestando assim um grau maior de autonomia ou liberdade de conformação relativamente ao paradigma federal.

É evidente que o critério consistente em maioria qualificada superior (66%) torna (em tese, ao menos) o processo de modificação das normas constitucionais mais difícil e, por conseguinte, pode ser considerado como um elemento favorecedor da estabilidade das normas constitucionais, com os custos e os benefícios decorrentes.

³⁶ O tema específico da iniciativa popular nos Estados e no DF será objeto de estudo específico, a ser publicado em breve. Como se verá em tal estudo, os percentuais ou números de eleitores cujo apoio é exigido na espécie é relativamente variável, o mesmo se podendo dizer dos critérios de dispersão entre parcela dos municípios integrantes da unidade da federação (ou zonas eleitorais, no caso do DF).

É interessante observar, quanto ao particular, a Constituição do Estado do Espírito Santo sofreu emenda (EC n. 3, de 11.12.1990) que alterou a redação do § 2º do art. 62 daquela carta, aumentando o originário quórum de 3/5 exigido para a aprovação de emendas para 4/5 (80%) dos votos. Tal norma, no entanto, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em sede da ADI n. 486-7/DF, da relatoria do Ministro Celso de Mello, julgada em 1997, sendo posteriormente restabelecida a redação primitiva do § 2º, com quórum de 3/5 dos votos dos membros do legislativo estadual, pela EC n. 14 de 03.12.1998. De fato, o quórum elevadíssimo (80%) exigido por aquela carta chamava a atenção e tornava virtualmente impossível ou pelo menos muito difícil, a reforma da carta constitucional capixaba, e o entendimento do STF foi no sentido da inadmissibilidade de tal exigência, por tornar virtualmente impossível a reforma da subconstituição em questão, preconizando necessária simetria entre o modelo federal de reforma e os modelos estaduais, em decisão considerada sufocante da autonomia estadual pela doutrina (ARAÚJO, 2009, s.p.).³⁷

Por fim convém observar que apenas 2 subconstituições fazem menção, ao regular o procedimento de emendas a seu texto, a lapsos temporais, a saber, a Constituição do Estado do Acre (2 turnos em 60 dias, art. Art. 52, I; 53) e a LODF (2 turnos em 10 dias, art. Art.70, I;§1º).

³⁷ ADI 486-7/DF (1997): “EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Processo de reforma da constituição estadual. Necessária observância dos requisitos estabelecidos na Constituição Federal (art. 60, §§ 1º a 5º). Impossibilidade constitucional de o Estado-membro, em divergência com o modelo inscrito na Lei Fundamental da República, condicionar a reforma da constituição estadual à aprovação da respectiva proposta por 4/5 (quatro quintos) da totalidade dos membros integrantes da Assembleia Legislativa. Exigência que virtualmente esteriliza o exercício da função reformadora pelo poder legislativo local. A questão da autonomia dos Estados-membros (CF, art. 25). Subordinação jurídica do poder constituinte decorrente às limitações que o órgão investido de funções constituintes primárias ou originárias estabeleceu no texto da Constituição da República: ‘É na Constituição Federal que se localiza a fonte jurídica do poder constituinte do Estado-membro’ (Raul Machado Horta). O significado da Constituição e os aspectos de multifuncionalidade que lhe são inerentes. Padrões normativos que se impõem à observância dos Estados-membros em tema de reforma de sua própria constituição. Inconstitucionalidade caracterizada. Ação direta procedente”.

4.4. LIMITES MATERIAIS: CLÁUSULAS PÉTREAS, *ETERNITY CLAUSES* OU *ENTRENCHED CLAUSES* ESTADUAIS

O exame comparativo levado a cabo na pesquisa evidencia que 1/3 das cartas subnacionais estabelece limites materiais ao poder constituinte derivado decorrente reformador, e 2/3 não o fazem. O Quadro 02 abaixo demonstra as 9 constituições subnacionais que adotam disposições relativas a limites materiais estaduais (*eternity clauses* ou *entrenched clauses* estaduais). As demais cartas subnacionais não possuem disposição análoga à constante do § 4º do art. 60 da Constituição Federal. A primeira coluna indica a unidade federativa a cuja constituição se referem os dados; a segunda, o dispositivo estabelecido das cláusulas pétreas estaduais e, por fim, a terceira coluna contém observações acerca do conteúdo das referidas cláusulas ou da técnica adotada pelo constituinte estadual.

Quadro 02 – Limites materiais estaduais

CE/LODF	DISPOSITIVO	OBSERVAÇÃO
AP 1991	art. 103 § 4º	reprodução do § 4º do art. 60 da CF
CE 1989	art. 59 § 4º	sistema de reforma da constituição; autonomia municipal; voto direto, secreto, igual e periódico; independência e harmonia dos poderes
DF 1993	art. 70 § 3º	reenvio formal aos princípios CF
GO 1989	art. 19 § 4º	parcialmente igual à CF + integração do Estado à federação
MS 1989	art. 66 § 4º, I e II	princípio federativo e separação de poderes

MT 1989	art. 38 § 4º	reenvio formal ao art. 60 § 4º da CF
PA 1989	art. 103 § 4º	reprodução do § 4º do art. 60 da CF
RN 1989	art. 45 § 4º	reenvio formal aos princípios da CF
SC 1989	art. 49 § 4º	princípio federativo e separação dos poderes

Fonte: os autores (2020).

Examinando-se as nove subconstituições que estabelecem limites materiais, constata-se que o legislador constituinte adotou critérios distintos no que tange a matéria. Algumas constituições estaduais estabelecem diretamente suas próprias cláusulas pétreas, como é o caso da Constituição cearense, que, em seu art. 54 § 4º, estabelece como limites materiais a autonomia municipal e a independência e harmonia dos poderes (além do voto direito, secreto, igual e periódico), bem como da Constituição catarinense, que, em seu art. 49 § 4º, estatui que o princípio federativo e a separação dos poderes constituem limites materiais ao poder de reforma de seu texto, de forma semelhante ao disposto na Constituição sul-mato-grossense (art. 66 § 4º). Tais textos ostentam, por conseguinte, relativa autonomia em relação ao paradigma federal, embora os critérios que erigem em limite material sejam correspondentes, em parte, aos dispositivos federais análogos.

Alguns textos constitucionais exibiram menor grau de autonomia, no entanto, por meios distintos, embora equivalentes. Algumas cartas subnacionais recorrem ao modelo federal de limites materiais mediante a técnica do reenvio material ou recepção de direito (no caso, recepção de Direito Constitucional federal pela ordem jurídica constitucional estadual). Assim, valendo-se de normas de imitação (LEONCY,

2007)³⁸, incorporam ao texto constitucional estadual, de forma mais ou menos literal, os limites materiais previstos no § 4º da CF/88, isto é, a forma federativa de Estado, a separação dos poderes, o voto direto, secreto, universal e periódico e os direitos e garantias individuais.

Tal é o caso da Constituição do Amapá (art. 103 § 4º), e da Constituição do Pará (art. 103 § 4º). Em situação próxima encontra-se a constituição goiana, que repete literalmente as cláusulas pétreas federais, mas que se mostra relativamente inovadora na medida em que a elas incorpora a “integração do Estado à federação” (art. 19 § 4º). A Constituição de Mato Grosso do Sul, em sua redação original (art. 66 § 4º), reproduzia literalmente a matéria constante os incisos I a IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal. Deve-se observar, no entanto, que a Emenda à Constituição n. 38, de 27.02.2008, alterou a redação do § 4º do art. 66, vedando deliberação de propostas de emendas que firam o princípio federativo (inciso I) ou que atentem contra a separação dos poderes, acabando com a estrita simetria original.

As unidades federativas remanescentes também adotam o paradigma federal no particular, mas por meio da técnica do reenvio formal, e não da recepção material. Nessa categoria se enquadram o Distrito Federal (LODF art. 70 § 3º), o Mato Grosso (CEMT art. 38 § 4º) e o Rio Grande do Norte (CERN art. 45 § 4º). Há ligeira diferença entre Distrito Federal e Rio Grande do Norte, de um lado, e Mato Grosso, de outro. Com efeito, a constituição do último faz remissão expressa (reenvio formal) aos limites materiais contidos no § 4º do art. 60 da CF/88, ao passo que os dois primeiros fazem reenvio formal à Constituição Federal referindo-se, genericamente, aos princípios daquela.

4.5. ESTABILIDADE DAS CONSTITUIÇÕES SUBNACIONAIS: FREQUÊNCIA DO EXERCÍCIO DO PODER DE REFORMA DA SUBCONSTITUIÇÃO

³⁸ A menos que se entenda tratar-se de normas de repetição obrigatória, o que não parece ser o melhor entendimento. Sobre o tema, remete-se a SGARBOSSA (2019, s.p.).

Para além dos aspectos puramente normativos, convém registrar alguns dados levantados pela pesquisa no que diz respeito à estabilidade das subconstituições examinadas, ou seja, à frequência do efetivo exercício do poder de reforma das mesmas, comparando-as entre si e também com a Constituição Federal. A Tabela 01 sintetiza o panorama das emendas sofridas pelas constituições estaduais e pela lei orgânica do Distrito Federal no período que vai da promulgação de cada carta a 31.12.2019. A primeira coluna indica a unidade federativa; a segunda a data da promulgação de sua norma constitucional; a terceira, o número total de emendas sofridas pela constituição até 2019; a quarta coluna indica o ano em que a última emenda constitucional foi promulgada; a quinta e última coluna, por sua vez, indica a média de emendas sofridas pela constituição no período que vai desde sua promulgação até a 31.12.2019.

Quadro 03 – Emendas Constitucionais estaduais 1989-2019³⁹

ESTADO	PROMULGAÇÃO	EMENDAS	ÚLTIMA EC	MÉDIA
AC	03.10.1989	54	2019	1,80
AL	05.10.1989	46	2019	1,53
AM	05.10.1989	115	2019	3,83
AP	20.12.1991	60	2019	2,14
BA	05.10.1989	25	2018	0,86
CE	05.10.1989	98	2019	3,26
DF	08.06.1993	117	2019	4,50
ES	05.10.1989	114	2019	3,80
GO	05.10.1989	65	2019	2,16
MA	05.10.1989	85	2019	2,83
MG	21.09.1989	103	2019	3,43
MS	05.10.1989	82	2019	2,73
MT	05.10.1989	85	2019	2,83

³⁹ Todos os dados foram colhidos em consultas aos sítios oficiais estaduais na rede mundial de computadores constantes nas referências ao final.

PA	5.10.1989	77	2019	2,56
PB	5.10.1989	42	2016	1,40
PE	5.10.1989	48	2019	1,60
PI	5.10.1989	54	2019	1,80
PR	5.10.1989	46	2019	1,53
RJ	5.10.1989	75	2019	2,50
RN	03.10.1989	19	2019	0,63
RS	03.10.1989	77	2019	2,57
RO	28.09.1989	136	2019	4,53
RR	31.12.1991	69	2019	2,46
SC	05.10.1989	76	2019	2,53
SE	5.10.1989	48	2019	1,60
SP	5.10.1989	47	2019	1,56
TO	5.10.1989	38	2019	1,27

Fonte: os autores (2020)

Cabe observar preliminarmente que o lapso temporal que vai de 1989-2019 é o lapso considerado no levantamento de dados, embora algumas constituições já tenham sofrido emendas em 2020. Deve-se observar, ainda, que a maioria das cartas políticas subnacionais vigentes foram promulgadas em 1989, mas algumas foram posteriores (nomeadamente, a Constituição do Amapá, a LODF e a Constituição de Roraima). Além disso, embora grande número de constituições estaduais tenha sido promulgada em 05.10.1989, nem todas o foram nesta data. Assim, o período de vigência das normas consideradas no estudo não é idêntico, o que deve ser considerado em qualquer comparação feita entre elas no que concerne ao número de emendas sofridas.

A análise inicial dos dados evidencia que o poder constituinte derivado decorrente reformador é exercido com frequência pelo legislativo estadual, embora com intensidade variável entre as diferentes unidades federativas. As 27 unidades da federação emendaram suas constituições um total de 1901 vezes no lapso temporal considerado. A média de emendas constitucionais estaduais por unidade federativa é de 70,41; a média de emendas constitucionais estaduais sofrida por cada constituição

nos 30 anos de vigência (aproximada, considerando as variações de vigência já mencionadas) é de 63,37 (utilizando-se quociente igual a 30, por simplificação).

Examinando-se os dados levantados, constata-se haver constituições com número de emendas que pode ser considerado reduzido (Rio Grande do Norte, 19 emendas; Bahia, 25 emendas, exemplificativamente), outras com número bastante elevado (Amazonas, 115; Espírito Santo, 114; Distrito Federal, 117, Minas Gerais 103 e Rondônia, com 136, sendo a última a que recebeu maior número total de modificações a seu texto)⁴⁰. De todo modo, a maioria das cartas estaduais (19 no total) encontra-se no intervalo entre 40 e 100 modificações formais até 2019 (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, s.p.).

A análise das médias revela que 11 das constituições subnacionais consideradas sofreu menos de 2 emendas por ano, revelando-se mais estáveis (ou menos instáveis), ao passo que 16 delas sofreram mais de 2 emendas anuais. Nesta última categoria, a maioria situa-se no intervalo entre 2 e 3 emendas anuais (um total de 10 cartas), e a minoria (6 constituições) sofreu mais de 3 emendas anuais em média durante sua vigência, revelando-se as menos estáveis.

⁴⁰ Para se ter uma ideia do quão extremo isso pode ser, apesar da enorme diversidade de contextos, registre-se que a Constituição de Massachusetts de 1780, ainda vigente, sofrera 117 emendas até 1998 (MADDEX, 1998), contando, atualmente, com 120 emendas. A título de ilustração, pode-se verificar o número de emendas sofridas pelos Estados norte-americanos até 1998. A constituição do Alabama, de 1901 foi emendada 618 vezes; a constituição do Alaska, de 1959, sofreu 26 emendas; a do Arizona, de 1912, 121 emendas; a do Arkansas (1874) foi emendada 97 vezes; a da Califórnia (1879), 493 vezes; a do Colorado (1876) 133 vezes; a de Connecticut (1965) 29 vezes; a de Delaware (1897) 130 vezes; a da Flórida (1969) 74 vezes; a da Georgia (1983) 48 vezes; a do Hawai (1959) 95 vezes; a de Idaho (1890) 115 vezes; a de Illinois (1971) 10 vezes; a de Indiana (1851) 40 vezes; a do Iowa (1857) 47 vezes; a do Kansas (1861) 90 vezes; a do Kentucky (1891) 35 vezes; a da Louisiana (1974) 79 vezes; a do Maine (1820) 167 vezes; a de Maryland (1867) 212 vezes; a de Massachusetts (1780) 117 vezes; a de Michigan (1964) 22 vezes; a de Minnesota (1858) 115 vezes; a do Mississippi (1890) 119 vezes; a do Missouri (1945) 90 vezes; a de Montana (1973) 21 vezes; a de Nebraska (1875), 199 vezes; a de Nevada (1864) 117 vezes; a de New Hampshire (1784) 143 vezes; a de Nova Jérsei (1948) 48 vezes; a do Novo México (1912) 134 vezes; a de Nova Iorque (1895) 216 vezes; a da Carolina do Norte (1971) 30 vezes; a da Dakota do Norte (1889) 137 vezes; a de Ohio (1851) 158 vezes; a de Oklahoma (1907) 152 vezes; a do Óregon (1859), 210 vezes; a da Pensilvânia (1968) 24 vezes; a de Rhode Island (1843) 59 vezes; a da Carolina do Sul (1896) 474 vezes; a da Dakota do Sul (1889) 103 vezes; a do Tennessee (1870) 32 vezes; a do Texas (1876) 377 vezes; a do Utah (1896) 90 vezes; a de Vermont (1793) 52 vezes; a da Virgínia (1971) 31 vezes; a de Washington (1889), 91 vezes; a da Virgínia Ocidental (1872) 67 vezes; a do Wisconsin (1848), 128 vezes; e, finalmente, a do Wyoming, de 1890, emendada 65 vezes. (MADDEX, 1998, pp. 55-66). Note-se que os dados referem-se, como dito, ao ano de 1998, não tendo sido possível localizar dados atualizados no momento, revelando-se impossível igualmente atualizar o levantamento para fins do presente estudo.

Rondônia foi a unidade da federação cuja constituição sofreu mais modificações (136), como dito, uma média de 4,53 emendas por ano. Comparativamente, a Constituição Federal de 1988 foi emendada, até 31.12.2019, 111 vezes (105 Emendas Constitucionais, mais 6 Emendas Constitucionais de Revisão), o que representa uma média de 3,7 emendas constitucionais por ano.

Assim, destacam-se em princípio, a partir da análise meramente quantitativa das emendas, como mais estáveis, as constituições dos Estados do Acre, Alagoas, Bahia, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Sergipe, São Paulo e Tocantins – com destaque significativo para a carta potiguar, a menos emendada de todas, situada no extremo oposto do espectro da estabilidade em comparação com a Carta de Rondônia. Por outro lado, destacam-se como as menos estáveis as cartas do Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais e Rondônia.

É evidente que esta análise é simplista e pode ser enganadora, na medida em que seria necessário examinar a extensão de cada reforma, relacionando-a inclusive com a extensão total de cada carta, que também se revela variável (SGARBOSSA; BITTENCOURT, 2019, s.p.). Como dito, trata-se apenas de uma conclusão preliminar a partir de uma análise meramente quantitativa do número de emendas sofrido por cada carta durante sua vigência, que será completada posteriormente com análises mais minuciosas do percentual de texto constitucional atingido por cada emenda.⁴¹

Consigne-se, adicionalmente, que nesta fase da pesquisa não foi possível ainda realizar um exame qualitativo das emendas, o que será levado a cabo em desenvolvimentos posteriores, bem como a possível relação do exercício do poder de

⁴¹ Deve-se observar que, à primeira vista, não parece ser possível relacionar a maior ou menor estabilidade constitucional, traduzidas, respectivamente, em menor ou maior número de emendas, às características do próprio processo de reforma, em geral bastante semelhante entre, como visto. Mesmo em contextos de maior variação institucional este elemento não parece ser decisivo para a compreensão do exercício mais ou menos freqüente do poder de reforma da constituição estadual: “State constitutions are amended far more frequently than in the U.S. Constitution. The reasons for this vary, but at least the procedures for amending state constitutions are not so difficult that they inhibit changes. Citizens and particularly state legislators clearly view their state constitution as a work in progress rather than a nearly immutable document, as so many regard the U.S. Constitution. Making amendment easy is not a bad idea. An outdated constitution – and a number of state constitutions can be considered outdated by their own standards – is a hindrance to better government.” (MADDEX, 1998, p. 39).

reforma estadual com reformas da Constituição Federal, temas estes que extrapolam os limites do presente estudo.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo, consistente em resultados parciais de projeto de pesquisa ainda em curso, proporcionou algumas conclusões que merecem ser sumarizadas. A adoção do federalismo implica a instauração de uma situação de pluralismo constitucional, ou seja, de convivência entre uma superconstituição e diversas subconstituições (GINSBURG; POSNER, 2010, s.p.). Toda constituição, nacional ou subnacional, tende a possuir atualmente o atributo da rigidez formal ou imodificabilidade relativa, donde regulam os procedimentos, normalmente supermajoritários e agravados, para sua própria reforma.

As diversas constituições brasileiras que se sucederam desde a independência regularam de diferentes formas seu processo de modificação. Desde a semirrígida constituição imperial de 1824 até a vigente constituição, foram adotadas diversas fórmulas para buscar proteger a constituição e seu núcleo essencial, notadamente iniciativa restrita, turnos duplicados, maiorias qualificadas e diversos limites circunstanciais e materiais, como visto.

Os 27 entes federativos integrantes da República brasileira adotam suas próprias constituições e regulam os procedimentos de reforma, em decorrência do princípio federativo e do disposto no art. 25 da Constituição Federal de 1988. Em razão do caráter historicamente centralizador do Estado brasileiro, mesmo depois de adotada a forma federativa de Estado, explica em certa medida o grau de influência do paradigma federal de reforma sobre os constituintes estaduais.

Apesar disso, como visto, em alguns casos os legisladores constituintes estaduais, na criação ou reforma das cartas estaduais, revelou grau significativo de

autonomia ou inovação, afastando-se em alguns pontos importantes do modelo federal. Nota-se, por conseguinte, a ausência de uma estrita subserviência do constituinte estadual aos modelos proporcionados pela Constituição Federal, a despeito de uma marcada influência destes. Diversos aspectos precisam ser examinados neste particular.

Quanto ao limite formal consistente na iniciativa restrita, como visto, a maioria das cartas repete em parte simetricamente o modelo federal, atribuindo a capacidade de deflagrar modificações formais da constituição estadual a 1/3 dos parlamentares estaduais, ao chefe do executivo estadual ou a mais da metade dos legislativos municipais, eventualmente com pequenas variações.

De todo modo, inovações interessantes se verificam quanto à iniciativa, especialmente quando se constata que mais de 2/3 dos entes (19 dos 27) adotam instituição desconhecida no Direito Constitucional federal: a iniciativa popular de emendas à constituição. Além disso, alguns Estados prevêem legitimados peculiares, tal como faz a constituição paraense, ao prever a legitimidade do Tribunal de Justiça na matéria, como já examinado.

Quanto a outros limites formais distintos da iniciativa, constatou-se que o modelo federal aqui incide com maior intensidade, uma vez que 24 das 27 subconstituições reproduzem as exigências federais de turnos (2) e quóruns (3/5) para a reforma de suas constituições. Viu-se, de todo modo, que 3 entes da federação (DF, Mato Grosso do Sul e Rondônia) revelaram maior autonomia, ao estabelecer quóruns diversos (2/3), inclusive mais exigentes que o federal; e que um ente federativo (Espírito Santo) chegou mesmo a estabelecer uma exigência supermajoritária extrema (4/5), por meio de emenda constitucional, que acabou sendo declarada inconstitucional pelo STF (ADI n. 486-8 DF), em decisão que preconizou uma simetria estrita entre as constituições estaduais e o paradigma federal na espécie.

Constatou-se também que 1/3 (9) das constituições estaduais vigentes no Brasil adotou limites materiais em seus textos, sendo que os 2/3 restantes (18) não o fizeram. Existem no país, por conseguinte, além das cláusulas pétreas federais previstas no art. 60 § 4º da Constituição da República, *eternity clauses* estaduais. Examinado o conteúdo destas, no entanto, constata-se certa tendência do constituinte estadual no sentido de adotar o paradigma federal ou elementos do Direito Constitucional federal como parâmetros, uma vez que algumas poucas constituições revelam-se relativamente inovadoras na matéria, regulando-a direta e autonomamente (três, a saber, Ceará, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina), sendo que algumas recorrem à recepção material dos dispositivos federais equivalentes (três, a saber, Amapá, Goiás e Pará), no todo ou em parte, ou adotam a técnica do reenvio formal (três), seja às *entrenched clauses* federais (Mato Grosso), seja genericamente aos princípios da Constituição Federal (DF e Rio Grande do Norte).

Por fim, quanto à estabilidade, nota-se que o exercício do poder de reforma das subconstituições brasileiras é intenso e frequente, tendo sido editadas, em cerca de 30 anos de vigência daquelas normas, um total de 1901 emendas estaduais, uma média de 70,41 emendas por unidade federativa, tendo cada subconstituição sofrido uma média de 63,37 emendas durante sua vigência, e 4,53 emendas por ano (maior do que a média de emendas anuais da Constituição Federal, que é de 3,70 por ano).

Constatou-se que a maioria das cartas estaduais ostentam um número absoluto e uma média similares de emendas sofridas durante suas vigências, sendo que algumas se destacam por se revelarem significativamente mais estáveis ou menos estáveis do que as demais, embora no presente estudo não tenha sido possível aprofundar este aspecto, nem realizar estudos qualitativos sobre as reformas, sendo que a investigação no que diz respeito à eventual influência das reformas na Constituição Federal sobre as estaduais, bem como uma análise qualitativa das matérias objeto de reforma pelo

poder constituinte reformador dos Estados e do DF serão objeto de desenvolvimentos posteriores da pesquisa.

6. REFERÊNCIAS

ACRE. **Constituição do Estado**, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.al.ac.leg.br/leis/?page_id=12438. Acesso em: 20 mar. 2020.

ALAGOAS. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.procuradoria.al.gov.br/legislacao/constituicao-do-estado-de-alagoas/Livro%20da%20Constituicao%20do%20Estado%20de%20Alagoas%20sem%20Capa.pdf/view>. Acesso em: 20 mar. 2020.

AMAPÁ. **Constituição do Estado**, de 20 de dezembro de 1991. Disponível em: https://sead.portal.ap.gov.br/constituicao_estadual. Acesso em: 20.03.2020.

AMAZONAS. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.ale.am.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/CONSTITUICAO-DO-ESTADO-DO-AMAZONAS-DEZ-2018.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

ANDRADE, Fábio Martins de. As cláusulas pétreas como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 46, n. 181, jan./mar. 2009, pp. 207-226.

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

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 52, n. 207, jul./set. 2015, pp. 289-303.

BAHIA. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao-estadual>. Acesso em: 19.03.2019.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras v. II: 1891**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2018.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Constituições Brasileiras v. V: 1946**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26.02.2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional & Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras v. VI: 1967**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2018.

CEARÁ. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>. Acesso em: 20.03.2020.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, mar./abr. 2018, pp. 321-344.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**, de 08 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: 20.03.2020.

ESPIRITO SANTO. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf. Acesso em: 20.03.2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das cláusulas pétreas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 202, out./dez. 1995, pp. 11-17.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de Informação Legislativa**, a. 42, n. 166, abr./jun. 2005, p. 09-22.

GOIÁS. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm. Acesso em: 19.03.2019.

GINSBURG, Tom; POSNER, Eric. *Subconstitutionalism*. *Stanford Law Review*, v. 62, n. 6, jun. 2010, pp. 1583-1628.

JELLINEK, Georg. **Reforma y Mutación de la Constitución**. Trad. Christian Förster. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

LEONCY, Leo Ferreira. **Controle de Constitucionalidade Estadual**: As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007.

MADDEX, Robert L. *State Constitutions of the United States*. Washington: Congressional Quarterly, 1998.

MARANHÃO. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/arquivos/parlamento/ssl/constituicao-estadual.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado**, de 21 de setembro de 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo II: Constituição. 6 ed. Coimbra: Coimbra, 2007.

NOGUEIRA, Cláudia de Góes. A impossibilidade de as cláusulas pétreas vincularem as gerações futuras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 42, n. 166, abr./jun. 2005, pp. 79-94.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras v. I: 1824**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2018.

PARÁ. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.cee.pa.gov.br/sites/default/files/Constituicao_do_Para_-_ate_a_EC_43.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

PARAÍBA. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual-Atualizada-at%C3%A9-a-Emenda-40-de-2015.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PARANÁ. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.alep.pr.gov.br/legislacao/constituicao_estadual. Acesso em: 20 mar. 2020.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Reflexões sobre a teoria das cláusulas pétreas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 43, n. 172, out./dez. 2006, pp. 135-148.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4937>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PIAUÍ. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/14853>. Acesso em: 20 mar. 2020.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras v. III: 1934**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2018.

PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras v. IV: 1937**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2018.

RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 20 mar. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Constituição do Estado, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao/2015/06/22/01eb1a7dc129b162fb8a658ef428fd6e.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado, de 03 de outubro de 1989. Disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>. Acesso em: 20 mar. 2020.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. As limitações ao exercício da reforma constitucional e a dupla revisão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 30, n. 118, abr./jun. 1993, pp. 19-30.

RONDÔNIA. **Constituição do Estado**, de 28 de setembro de 1989. Disponível em: http://www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/ce1989_ec132.pdf/view. Acesso em: 20 mar. 2020.

RORAIMA. **Constituição do Estado**, de 31 de dezembro de 1991. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/constituicao-estadual>. Acesso em: 20 mar. 2020.

ROSS, Alf. On Self-Reference and a Puzzle in Constitutional Law. **Mind**, v. LXXVIII, n. 309, jan.1969, pp. 01-24.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 20 mar. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SERGIPE. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_constituicao/constituicao_estadual_2017.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

SGARBOSSA, Luís Fernando. Estado federal e pluralismo constitucional: Direito Constitucional estadual e experimentalismo democrático. In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio. **Federalismo: Desafios Contemporâneos**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019, pp. 53-72.

SGARBOSSA, Luís Fernando; BITTENCOURT, Laura Cabrelli. Os 30 Anos das Constituições Estaduais no Brasil e os Direitos Fundamentais Estaduais. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 4, n. 1, ago./2019, pp. 90-116.

SILVA, Gustavo Just da Costa e. Permanência e transformação no Direito Constitucional brasileiro: algumas bases do problema. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n. 150, abr./jun. 2001, pp. 271-287.

SILVA, Virgílio Afonso da. Ulisses, as sereias e o poder constituinte derivado: sobre a inconstitucionalidade da dupla revisão e da alteração do *quorum* de 3/5 para a aprovação de emendas constitucionais. **Revista de Direito Administrativo**, n. 226, 2001, pp. 11-32.

TÁCITO, Caio. **Constituições Brasileiras v. VII: 1988**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2018.

TEIXEIRA, José Elaires Marques. O poder constituinte originário e o poder constituinte reformador. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 40, n. 158, abr./jun. 2003, pp. 203-208.

TOCANTINS. **Constituição do Estado**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_42780.PDF#dados. Acesso em: 20 mar. 2020.

VERGOTTINI, Giuseppe De. **Derecho Constitucional Comparado**. Trad. Claudia Herrera. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 2004.

Data da submissão: 10/05/2020

Data da primeira avaliação: 20/06/2020

Data da segunda avaliação: 05/09/2020

Data da aprovação: 05/09/2020