

Os processos formais de mudança da Constituição Federal

Há uma diversidade de formas de promover alterações constitucionais nos Estados federais. Em primeiro lugar, a maneira como o tema é tratado pelas constituições varia de um para outro Estado. Ele pode vir reunido, sob uma parte ou título da Constituição, de modo mais ou menos sistemático, num conjunto de enunciados que definem os procedimentos de reforma – como na Bélgica e na Suíça. No entanto, é também possível que ele esteja contido em um único artigo – como na Alemanha, na Argentina, no Brasil e nos Estados Unidos – ou disperso no texto constitucional com previsão de múltiplas possibilidades de reforma – como na Áustria (Rodean, 2016).

Em alguns Estados, a aprovação de uma reforma constitucional se limita apenas a deliberações das casas legislativas federais. Na Alemanha, por exemplo, a Lei Fundamental de Bonn (equivalente à Constituição Federal) só pode ser alterada pela maioria de dois terços dos membros do Parlamento Federal e de dois terços dos votos do Conselho Federal (Alemanha, [1949] [s. d.], art. 79).⁵⁶ No Brasil, a iniciativa de emenda constitucional pode ser da maioria das Assembleias Legislativas estaduais, deliberando cada uma pela maioria de seus membros. Para aprovação, são exigidos dois turnos de votação na Câmara dos Deputados e dois turnos de votação no Senado Federal, alcançando-se, em todos eles, quórum mínimo de três quintos dos respectivos membros (Brasil, 1988, art. 60).

56 Sempre que for mencionado no texto, o artigo se refere à Constituição em vigor e que consta nas referências.

Na Argentina, por decisão de dois terços dos parlamentares, o Congresso pode convocar uma Convenção Constituinte com poderes para reformar a Constituição, no todo ou em algumas de suas partes, sem necessidade de consulta popular ou às suas províncias (Argentina, [1853] 1995, art. 30). A Convenção é, portanto, o órgão de reforma constitucional. Seus membros, de regra, são escolhidos pelo voto popular (Sagües, 2003, p. 405). O Congresso determina as orientações de trabalho, seja com o apontamento de dispositivos ou assuntos que devam ser modificados – como em 1860, 1866, 1898 e 1949 –, seja na forma de uma proposta mais elaborada – como se sucedeu em 1994 –, que pode ser aprovada ou rejeitada pelos membros da Convenção (Campos, 1975, p. 85, p. 545 *et seq.*; Sagües, 2003, p. 204 *et seq.*).

Mesmo com a atuação restrita às casas legislativas federais, pode haver necessidade de convocação de eleições gerais, com a dissolução obrigatória daquelas casas no curso do processo de emenda. É o que prevê a Constituição da Bélgica (Bélgica, [1831] [s. d.]). A Câmara dos Deputados e o Senado devem, por meio de uma declaração de revisão constitucional, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, expor os pontos e os motivos da revisão (Bélgica, [1831] [s. d.], art. 195; Delgrange; Dumont, 1999). Dá-se, em seguida, a dissolução do Parlamento Federal (Bélgica, [1831] [s. d.], art. 46, art. 195).

O novo Parlamento eleito pode alterar os artigos que foram declarados revisáveis, pela maioria de dois terços de seus membros (Bélgica, [1831] [s. d.], art. 195). Parte dos estudiosos considera esse método antiquado, pois é mantido desde a época em que a Bélgica era um Estado unitário, não envolvendo as entidades federativas ou os grupos linguísticos, o que termina por protegê-los menos do que as “leis votadas por maioria especial” (Lecours, 2002, p. 64).

A necessidade de referendo, além da aprovação no Legislativo Federal, está prevista em diversas constituições federais. O referendo popular qualificado requer a aprovação na maioria das entidades subnacionais e em âmbito nacional. Na Austrália, a alteração constitucional, de iniciativa reservada ao governo federal, deve ser aprovada pela maioria absoluta de

cada câmara do Parlamento e pela maioria dos eleitores em cada estado e território, obtido, ademais, apoio da maioria dos eleitores nacionais (Austrália, [1900] 2022, art. 128).

Se houver discordância entre as duas câmaras, o governador-geral pode submeter à votação dos eleitores de cada estado e território a proposta de emenda aprovada pela primeira câmara, com ou sem quaisquer alterações subsequentemente acordadas por ambas as casas legislativas. Assim, por maioria dos votos na maioria dos estados, os eleitores podem aprovar a proposta. Se a emenda diminuir o número de representantes em qualquer uma das câmaras ou alterar os limites de um estado, a maioria dos eleitores desse estado deve aprová-la (Austrália, [1900] 2022, art. 128). Nesse sentido, a dupla maioria é um sério dificultador para a mudança formal da Constituição (Dixon, 2011, p. 98; Hughes, 1994, p. 160 *et seq.*).

Na Suíça, a revisão da Constituição pode ser total ou parcial. Em qualquer caso, é um dos processos reformadores mais complicados. Na revisão total, a iniciativa pode ser de qualquer uma das casas legislativas ou do povo (Suíça, [1999] 2024, art. 193). No primeiro caso, havendo aprovação das duas casas, a proposta será submetida a *referendum*. Para que se considere aprovada, é necessário voto favorável da maioria dos eleitores e dos representantes dos Cantões.⁵⁷ Se não houver concordância entre as duas casas do Parlamento Federal, a questão é submetida ao povo num referendo. Se a maioria dos eleitores suíços aprovar a proposta, o Parlamento Federal é dissolvido (Suíça, [1999] 2024, art. 193). O novo Parlamento deve, então, elaborar e aprovar o texto de uma nova Constituição que, para ser aprovado, necessitará do apoio da maioria dos eleitores e dos Cantões, por meio de referendo (Suíça, [1999] 2024, art. 195).

Na revisão parcial, a proposta pode ser formulada tanto pelo Parlamento Federal quanto por iniciativa popular, por meio de proposta de pelo

57 “Cantões” é a denominação dada aos estados semi-autônomos que juntos formam a Confederação Suíça. Cada um deles conta com Constituição, governo, Parlamento e tribunais próprios.

menos 100 mil eleitores (Suíça, [1999] 2024, art. 138). No primeiro caso, a aprovação é dependente do voto favorável da maioria dos eleitores e dos Cantões. No segundo, há duas possibilidades de rito: no caso de haver proposição do texto pela iniciativa popular, o Parlamento deliberará a respeito, mas a palavra final caberá, em referendo, aos eleitores, que poderão escolher a proposta inicial ou a apresentada pelo Parlamento com modificações. Se a iniciativa popular não apresentar o texto proposto, caberá ao Parlamento elaborá-lo e submetê-lo a referendo (Suíça, [1999] 2024, art. 139). Nos dois casos, exige-se também o voto da maioria dos eleitores suíços e dos Cantões (Suíça, [1999] 2024, art. 142, art. 195). Embora seja um procedimento que, à primeira vista, parece muito democrático, é possível que uma proposta de revisão seja rejeitada mesmo com o voto de 90% dos eleitores. A exigência de que haja maioria de votos também em cada Cantão termina dando alto poder aos territórios menos populosos (Stauffer; Töpferwien; Thalmann-Torres, 2002).

Na Áustria, há previsão para reforma constitucional que prescinde de aprovação das casas legislativas representantes dos estados (denominadas Bundesrat, ou Conselho Federal) e para reforma que necessita de referendo popular simples, sem necessidade de apuração de maioria na maior parte dos *Länder*.⁵⁸ A diversidade de meios de reforma é produto do fato de a Constituição austríaca não ser documental: existe um texto constitucional principal, o *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG), e as leis constitucionais esparsas, *Bundesverfassungsgesetze* (BVG), todas de mesmo nível hierárquico (Áustria, [1920] 2013).

A lei constitucional pode ser aprovada ou alterada pelo voto de dois terços dos membros do Conselho Nacional (Áustria, [1920] 2013, art. 44), a menos que afete as competências legislativas e executivas dos *Länder*, hipótese em que será necessária também a aprovação pelo mesmo quórum no Conselho Federal (Áustria, [1920] 2013, art. 44). No caso de revisão total da Constituição, além da aprovação das duas casas legislativas pelo quórum de dois terços, é preciso que a maioria do povo a referende (Áustria,

58 *Länder* é a denominação dada aos estados que juntos formam a República Federal da Áustria.

[1920] 2013, art. 44). No caso da revisão parcial, o referendo dependerá de decisão de um terço do Conselho Federal (Áustria, [1920] 2013, art. 44).

O referendo pode ser apenas da Assembleia Subnacional, embora se preveja, em alguns casos, a sua dispensa ou substituição por órgão de ratificação – a começar pelo México, em que se exige aprovação de dois terços dos membros do Congresso e pela maioria das legislaturas estaduais (México, [1917] [s. d.], art. 135). Não se diz quem pode apresentar a proposta, mas o entendimento é de que, por analogia, são legitimados todos que desejem apresentar projetos de lei ordinária, incluindo as legislaturas estaduais (Carpizo, 2011, p. 560). Embora também não haja previsão expressa de barreiras materiais ao poder de emenda, a maioria dos estudiosos mexicanos não admite mudanças que possam alterar ou violar a identidade ou essência constitucional (Burgoa, 2003, p. 369; Fix-Zamudio; Carmona, 2009, p. 104).

No Canadá, ainda que haja três meios de reforma da Constituição, a mais comum é conhecida como a “fórmula 7 + 50” ou “procedimento geral de reforma”. Nesse caso, exige-se deliberação idêntica entre a Câmara dos Comuns e o Senado, além da ratificação de, pelo menos, dois terços das assembleias legislativas provinciais que representem pelo menos 50% da população nacional (Canadá, [1867] [s. d.], art. 38). Estão submetidas a esse rito as reformas que se refiram: (i) ao princípio da representação proporcional das províncias na Câmara dos Comuns; (ii) aos poderes do Senado e ao método de seleção de seus membros; (iii) ao número de senadores de cada província e às qualificações de sua residência; (iv) às matérias relacionadas à Suprema Corte do Canadá, que não tratem de sua composição; (v) à extensão do território das províncias; e (vi) ao estabelecimento de novas províncias (Canadá, [1867] [s. d.], art. 42). A emenda não se aplicará na província que manifestar-lhe discordância (Canadá, [1867] [s. d.], art. 38).

O segundo meio é empregado quando uma emenda constitucional não afeta todas as províncias, designadamente em relação à modificação de suas divisas ou ao uso do inglês e do francês. Nesse caso, além da

aprovação pelo Parlamento, é necessária também a aprovação pelas legislaturas das províncias envolvidas (Canadá, [1867] [s. d.], art. 43).

O terceiro e mais difícil processo de emenda requer o consentimento unânime das duas casas legislativas do Parlamento e de todas as províncias. É a chamada “fórmula da unanimidade”, aplicada quando a emenda versar sobre: (i) o cargo da rainha, do governador-geral e do tenente-governador de uma província; (ii) o número de membros provinciais da Câmara dos Comuns, nunca inferior ao número de senadores a que a província tinha direito no momento em que entrou em vigor a Lei Constitucional de 1982; (iii) o uso do inglês ou do francês, ressalvada a hipótese de a emenda se aplicar apenas a algumas províncias; (iv) a composição da Suprema Corte do Canadá; e (v) a alteração do próprio procedimento de reforma constitucional (Canadá, [1867] [s. d.], art. 41).

Enfim, se as emendas se limitarem apenas a dispor sobre o Executivo Federal, a Câmara dos Comuns e o Senado, desde que não incidam em qualquer matéria tratada pelos outros mecanismos de reforma, não é necessária a ratificação provincial (Canadá, [1867] [s. d.], art. 44). Há, todavia, necessidade de aprovação do Senado por decurso de prazo em qualquer dos ritos de reforma passados cento e oitenta dias do recebimento da proposição da Câmara sem deliberação (Canadá, [1867] [s. d.], art. 47).

Essa pluralidade de meios, associada a fatores constitucionais – como o fato de haver uma parte da Constituição codificada, e outra parte esparsa, ou mesmo não escrita, dificultando a identificação do *status* de boa parte das normas jurídicas e extraconstitucionais, ou “políticas megaconstitucionas” –, não têm permitido muitas alterações formais da Constituição (Albert, 2015; Russel, 2004, p. 74). Mesmo nessas poucas alterações, o papel do Senado tem sido pouco relevante, devido à falta de legitimidade institucional (Smith, 2003).

Para emendar a Constituição dos Estados Unidos, há necessidade de aprovação pelas duas casas legislativas federais, a Casa dos Representantes e

o Senado, ou por uma Convenção Nacional, convocada pelo Congresso a pedido de, pelo menos, dois terços das legislaturas estaduais. Essa última alternativa, porém, nunca foi usada. Nos dois casos, o quórum de aprovação é de dois terços dos membros de cada casa ou da Convenção (Estados Unidos, 1992).

Nos Estados Unidos, a ratificação pode assumir duas formas, sempre exigindo, para aprovação, o voto de, no mínimo, três quartos dos membros das legislaturas estaduais ou convenções dos estados, conforme decidir o Congresso. Até o momento, os estados já vetaram seis emendas aprovadas pelo Congresso (Marshfield, 2015). A Convenção Nacional só foi usada uma única vez, para aprovação da XXIª Emenda, que passou a fazer parte da Constituição em 1933. O Congresso pode fixar prazo para ratificação, tendo, frequentemente, estipulado-o em sete anos. Embora essa competência não esteja prevista na Constituição, a Suprema Corte reputou-a constitucional (Estados Unidos, 1921).

Há uma rica discussão sobre limites substantivos ao poder congressional de emenda. Parte da doutrina repudia a hipótese de restrições implícitas (Michelman, 1995, p. 1303; Rubinfeld, 2001, p. 174), embora alguns as vejam como decorrentes da própria ideia e da lógica constitucionais. Um dos limites seria até literal, pois se o texto constitucional fala em “emenda”, não estaria a autorizar reformas radicais ou revolucionárias. Há um “mínimo constitucional” ou “uma essência constitucional” inalteráveis, derivados da tradição político-jurídica norte-americana (Rawls, 1993, p. 238-239), como os princípios democráticos e os direitos naturais (Murphy, 1995, p. 177 *et seq.*).

Na Rússia, as prerrogativas para propor emendas à Constituição são amplas e incluem os órgãos legislativos das entidades federativas (Rússia, [1993] 2008, art. 134). Há dois procedimentos para a reforma. O primeiro, chamado de “emenda ordinária”, depende da aprovação de dois terços das duas casas legislativas federais e das assembleias subnacionais (Rússia, [1993] 2008, art. 136). O segundo, dito “revisão extraordinária”, deve ser utilizado quando se alterarem os princípios, direitos e liberdades fundamentais e o próprio processo de reforma constitucional (Rússia,

[1993] 2008, cap. I, cap. II, cap. IX). Nesses casos, haverá convocação de uma Assembleia Constituinte se houver a concordância de, no mínimo, três quintos do número total dos membros do Conselho da Federação e dos deputados da Duma do Estado⁵⁹ (Rússia, [1993] 2008, art. 135).

Cabe à Assembleia deliberar se modifica a Constituição ou se elabora um novo texto – cuja aprovação precisa do apoio de, pelo menos, dois terços do total de seus membros –, que, entretanto, pode ser submetido a referendo popular. Assim, o texto é tido como aprovado quando recebe voto favorável da maioria dos eleitores, desde que mais da metade do eleitorado tenha participado do referendo (Rússia, [1993] 2008, art. 135). Ambos os processos exigem legislação habilitadora antes que as alterações constitucionais sejam analisadas. A cláusula sobre revisão extraordinária exige explicitamente a promulgação de uma lei constitucional federal sobre a Assembleia Constituinte, que deve ser aprovada por três quartos do Conselho da Federação e por dois terços da Duma, recebendo, em até quarenta dias, a assinatura do presidente (Rússia, [1993] 2008, art. 108). Embora o artigo constitucional sobre o procedimento ordinário de alteração não indique a necessidade de legislação especial, o Parlamento e a Presidência da República concordaram que uma lei federal ordinária haveria de disciplinar a matéria (Sharlet, 1999, p. 438).

Já no Paquistão, além da aprovação por dois terços das casas legislativas federais, requer-se também a aprovação, por maioria simples, das assembleias provinciais (Paquistão, [1973] [s. d.], art. 239). Se a emenda alterar os limites territoriais de uma província, faz-se necessário o referendo da Assembleia daquela província, exigindo-se o voto favorável de pelo menos dois terços de seus membros para que a emenda seja considerada aprovada (Paquistão, [1973] [s. d.], art. 239). Lá são formalmente atribuídos poderes ilimitados ao Parlamento para modificar o texto constitucional (Paquistão, [1973] [s. d.], art. 239), assim também reconhecidos pela Suprema Corte paquistanesa (Sial, 2010, p. 62).

59 “Duma do Estado” é o nome dado à Câmara Baixa do parlamento, também chamada de Assembleia Federal, composta por 450 membros eleitos para mandatos válidos por cinco anos. Entre suas atribuições, estão a aprovação de leis federais e constitucionais, o controle de atividades do governo e a nomeação de funcionários.

Na África do Sul, pode haver emenda que não tenha intervenção da Casa Alta do Parlamento e emenda que, além da intervenção da Casa Alta, requeira excepcionalmente referendo assemblear. Todas as alterações constitucionais devem ser aprovadas pelo voto de dois terços na Assembleia Nacional, passando a três quartos quando tratarem de modificação dos princípios constantes da seção 1 da Constituição, que estabelecem os valores fundantes da República e a autointitulação do país como “um Estado soberano e democrático” (África do Sul, [1996] [s. d.]a). Nesse caso e nos de mudanças na declaração de direitos ou no papel da própria Casa Alta, que tratem especificamente de assuntos provinciais – inclusive de alteração dos limites, poderes, funções ou instituições das províncias –, há a necessidade de aprovação de, pelo menos, seis das nove províncias que integram o Conselho Nacional dos Povos da África do Sul. Se a mudança constitucional afetar uma província específica, além da aprovação das duas casas legislativas federais, deve ser aprovada pela Assembleia da província afetada (África do Sul, [1996] [s. d.]a, sec. 74). Expressamente, a Constituição atribui competência exclusiva à Corte Constitucional para decidir sobre a constitucionalidade das emendas (África do Sul, [1996] [s. d.]a, sec. 167).

Na Etiópia, também há reformas constitucionais que exigem referendo assemblear, e reformas que dele prescindem. A Casa da Federação, que é a segunda Câmara Federal etíope, não participa do processo legislativo ordinário, somente da reforma da Constituição. Dois terços de seus membros, concorrentemente com dois terços dos deputados da Casa dos Representantes e com um terço das assembleias estaduais, podem apresentar proposta de emenda (Etiópia, [1995] [s. d.], art. 104). A aprovação depende do voto, em sessão conjunta, de dois terços dos membros da Casa da Federação e da Casa dos Representantes, com o referendo de dois terços das assembleias estaduais (Etiópia, [1995] [s. d.], art. 105).

No caso de emenda que afete direitos e liberdades, é preciso que haja apoio de, pelo menos, dois terços dos deputados e de membros da Casa da Federação, em votação separada, além da aprovação de todas as assembleias estaduais, por maioria de seus membros (Etiópia, [1995] [s. d.], art. 105). Entende-se que, embora não haja limites materiais

expressos ao poder de emenda, o federalismo, assim como os direitos humanos e a democracia, não pode ser objeto de alteração, como decorrência dos princípios e ideias que inspiram a Constituição (Eshetu, 2016).

No caso da Índia, a regra é o processo legislativo de reforma constitucional iniciar e findar nas casas legislativas federais, exigindo-se maioria de dois terços em cada uma delas (Índia, [1950] 2024, sec. 368) e, em alguns casos, referendo assemblear. Pode-se até prescindir de quórum diferenciado. A seção 4 estabelece que basta lei ordinária para admitir ou criar estados-membros ou alterar áreas, limites ou nomes dos já existentes, bem como para reduzir o número total de membros da Assembleia Legislativa estadual abaixo do mínimo determinado nos termos da seção 170 (Índia, 1967, [1950] 2024). Pode-se também criar ou extinguir os conselhos legislativos nos estados (Índia, [1950] 2024, sec. 169) e alterar o texto do Programa V, que trata da administração e controle de áreas e tribos. Assim também pode-se modificar o Programa VI que trata da administração das áreas tribunais no âmbito dos estados de Assam, Meghalaya, Tripura e Mizoram (Índia, [1950] 2024).

A exigência de aprovação de, ao menos, a maioria das legislaturas estaduais, além da aprovação por dois terços das casas legislativas federais, incide quando estão em causa certas disposições relativas à estrutura federal ou ao interesse comum da União e dos estados, como a eleição do presidente da República (Índia, [1950] 2024, sec. 54-55), a extensão do Poder Executivo da União e dos estados (Índia, [1950] 2024, sec. 73, sec. 162), os Tribunais Superiores para territórios da União (Índia, [1950] 2024, sec. 241), o Judiciário da União e os tribunais superiores nos estados (Índia, [1950] 2024, cap. IV, cap. V), a distribuição das competências legislativas entre a União e os estados (Índia, [1950] 2024, cap. I), a representação dos estados no Parlamento, e o próprio processo de emenda, previsto na seção 368.

Fora das duas hipóteses, o processo de emenda se resume ao Legislativo Federal, não se prevendo sequer iniciativa dos estados (Índia, [1950] 2024, sec. 368). Há expressa menção à inexistência de limites materiais ao poder parlamentar de emenda (Índia, [1950] 2024, sec. 368), incluída pela seção

55 da Emenda nº 42/1976, embora a Suprema Corte da Índia a tenha declarado inconstitucional, entendendo que não poderia o Parlamento usar sua prerrogativa de alterar a Constituição, de modo a tornar o seu poder ilimitado (Índia, 1980). Seriam intocáveis a estrutura e as características básicas da Constituição, como o federalismo, a separação de poderes, o secularismo e os direitos fundamentais (Dixon, 2011, p. 104; Índia, 1967, 1973).

Na Malásia, a peculiaridade fica por conta da necessidade de ratificação do chefe do Executivo subnacional em algumas hipóteses. Lá existem quatro meios de reforma da Constituição. A maioria das disposições constitucionais pode ser emendada pelo voto de, no mínimo, dois terços em cada câmara do Parlamento. Se, todavia, as emendas são a respeito dos poderes dos sultões, do *status* do islamismo na federação, da posição especial dos malaio e dos nativos de Sabah e Sarawak ou da definição do malaio como língua oficial, exige-se o consentimento da “Conferência dos Governos” (*Majlis Raja-raja*), que reúne os governadores dos estados malaio, sendo nove hereditários e quatro eleitos (Malásia, [1957] [s. d.], art. 159).

Se as emendas são a respeito da cidadania das pessoas nascidas antes do “Dia da Malásia”, da jurisdição da Suprema Corte de Bornéu, da definição das competências legislativas e executivas dos estados da Malásia Oriental, em Bornéu (Sabah e Sarawak), bem como sobre acordos financeiros que possam ser firmados com o governo federal e ainda sobre o tratamento dispensado aos seus nativos, deve haver a concordância dos governadores daqueles estados (Malásia, [1957] [s. d.], art. 161E). Alterações relativas à nacionalidade, exceto àquela da Malásia Oriental, bem como a eleições e fim do mandato de senadores podem ser feitas por maioria simples no Parlamento (Malásia, [1957] [s. d.], art. 159).

O processo de emenda à Constituição no Iraque é peculiar. Não se exige a participação da Casa Alta do Parlamento, mas requer-se a aprovação em referendo popular nos três processos de reforma constitucional. No primeiro, “ordinário”, requer-se aprovação de dois terços dos membros do Conselho de Representantes, da maioria das pessoas em referendo

nacional e da ratificação do presidente da República (Iraque, [2005] [s. d.], art. 126). Se o presidente não ratificar em sete dias, considera-se aprovada a emenda (Iraque, [2005] [s. d.], art. 126). Essas mesmas exigências se aplicam a emendas que alterarem os princípios fundamentais – mencionados na seção 1 –, e os direitos e liberdades – mencionados na seção 2 da Constituição –, com um acréscimo: são necessárias duas legislaturas sucessivas para serem deliberadas (Iraque, [2005] [s. d.], art. 126). Se, enfim, retirarem os poderes das regiões que não estão sob o domínio exclusivo das autoridades federais, requer-se a aprovação da autoridade legislativa da região em questão (Iraque, [2005] [s. d.], art. 126).

Nos Estados autoproclamados federais, mas que não têm casas legislativas que representem os estados federados, pode-se exigir referendo das unidades federativas ou da população. No primeiro caso, citam-se Comores (Comores, [2001] [s. d.], art. 37) – que exige aprovação de dois terços dos membros da Assembleia –, São Cristóvão e Névis (São Cristóvão e Névis, [1983] [s. d.], art. 38) – se a emenda alterar o Programa 1, que trata, dentre outros assuntos, do Estado federal e direitos fundamentais – e os Emirados Árabes Unidos (Simmons, 2002) – em que há a necessidade de aprovação dos líderes de Abu Dhabi e de Dubai.

O referendo popular é exigido em Comores, alternativamente ao referendo parlamentar (Comores, [2001] [s. d.], art. 37), e na Micronésia, com o quórum reforçado de, pelo menos, três quartos dos votos favoráveis distribuídos em três quartos dos estados (Micronésia, [1975] [s. d.], art. 14). Há, ainda, o caso da Venezuela, em que se atribui à iniciativa popular as propostas de mudanças constitucionais e a necessidade de referendo popular, sem menção expressa a estados-membros (Venezuela, [1999] [s. d.], art. 344-345).

Em São Cristóvão e Névis há dois procedimentos de alteração constitucional, de acordo com a matéria tratada. Se a alteração afeta direitos e liberdades ou a federação, dentre outros temas mencionados no Programa 1 da Constituição, é preciso, além da aprovação pela Assembleia, que dois terços dos eleitores das duas unidades subnacionais, São Cristóvão e Névis, aprovem a mudança constitucional (São Cristóvão

e Névis, [1983] [s. d.], art. 38), exceto se se destinar a dar cumprimento a acordo entre o país e o Reino Unido, concernente a recursos contra decisão de qualquer tribunal local ao Conselho de Sua Majestade ou à secessão da Ilha de Névis (São Cristóvão e Névis, [1983] [s. d.], art. 38). Fora dessas hipóteses, a proposta é aprovada apenas pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia (São Cristóvão e Névis, [1983] [s. d.], art. 38).

Na Micronésia, a emenda à Constituição pode ser proposta por uma convenção constitucional, por iniciativa popular ou pelo Congresso, de acordo com o que dispuser a lei. A sua aprovação dependerá da aprovação de três quartos dos eleitores em, ao menos, três quartos das unidades subnacionais (Micronésia, [1975] [s. d.], art. 14). Há ainda uma consulta popular que deve ser feita a cada dez anos, indagando se a Constituição deve ser alterada ou revista. Se a maioria dos eleitores responder afirmativamente, o Congresso deve instituir uma convenção para debater as propostas de revisão (Micronésia, [1975] [s. d.], art. 14).

Em síntese, pode-se ter alteração das constituições dos Estados federais com aprovação, pelos respectivos legislativos federais, atingido o quórum mínimo da maioria (Canadá e Suíça); maioria absoluta (Austrália); dois terços (Alemanha, Argentina, Bélgica, Estados Unidos, Etiópia, Malásia, México, Nigéria, Paquistão, Rússia – pela Casa Baixa –, São Cristóvão e Névis, Sudão – pela Casa Baixa – e Sudão do Sul); três quartos (Rússia – pela Casa Alta – e Sudão – também pela Casa Alta); três quintos (Brasil); quatro quintos (Nigéria – em se tratando de direitos fundamentais); e unanimidade (Canadá).

As ratificações, seja pelas legislaturas estaduais, seja pelos eleitores, também requerem variados quóruns: maioria dos eleitores na maioria dos estados, ou dos Cantões (Canadá e Suíça, respectivamente), ou nas duas ilhas (no caso de São Cristóvão e Névis); maioria das assembleias estaduais (México); dois terços, desde que representem pelo menos 50% da população nacional (Canadá), ou 50% dos votos nacionais (Nigéria), ou dois terços das assembleias provinciais, nos casos em que forem alterados limites entre províncias (Paquistão); três quartos das assembleias subnacionais (Estados Unidos e Micronésia); unanimidade

das assembleias provinciais (Canadá e Etiópia – neste último, nos casos que afetam direitos e liberdade). Dessa maneira, o processo de reforma pode depender:

- da participação da Casa Alta: (i) obrigatória em todos os casos – com igual quórum (África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Etiópia, Malásia, México, Nigéria, Sudão, Sudão do Sul e Suíça), ou com quórum majoritário (África do Sul e Rússia); (ii) condicional – na Áustria, se estiver em discussão a restrição à competência legislativa ou administrativa dos *Länder* ou a revisão total (dois terços do Bundesrat), e na África do Sul, quando houver alterações da declaração de direitos que afetam o papel do Conselho Nacional das Províncias, que tratem especificamente de assuntos provinciais, seus limites, poderes, funções ou instituições, e quando há intervenção do Conselho e dependência do voto de seis das nove províncias que o compõem.
- de ratificação, posterior à aprovação da legislatura federal: (i) pelos eleitores dos estados – na Austrália, pela maioria dos eleitores na maioria dos estados, nos Cantões da Suíça, pela maioria dos eleitores gerais, na Micronésia, por três quartos dos eleitores em, pelo menos, três quartos das unidades subnacionais, na Áustria, em caso de revisão total da Constituição ou de pedido de alteração, por um terço do Bundesrat, se houver restrição à competência dos *Länder*, e na Nigéria por dois terços dos votos nacionais; (ii) pelas assembleias subnacionais – na África do Sul (na província que for afetada), no Canadá (se a emenda afetar apenas uma província, somente a ratificação se restringe à sua Assembleia), nos Estados Unidos, na Etiópia, no México, no Paquistão (se alterar os limites entre as províncias) e em São Cristóvão e Névis.

Há a previsão expressa de limites materiais relacionados à federação tanto na Alemanha (a divisão da federação em estados e o princípio da cooperação dos estados na legislação) quanto no Brasil. Noutros

Estados federais, o seu reconhecimento implícito não goza de unanimidade, embora haja entendimento majoritário em seu favor na Etiópia, na Índia e no México ou, com certa vacilação, nos Estados Unidos (Burgoa, 2003, p. 369; Dixon, 2011, p. 104; Eshetu, 2016; Fix-Zamudio; Carmona, 2010, p. 104; Murphy, 1995, p. 177 *et seq.*; Rawls, 1993, p. 238-239).