

# As mudanças na Constituição Federal e a participação das entidades subnacionais

## Changes in the Federal Constitution and the participation of subnational entities

**José Adércio Leite Sampaio<sup>1</sup>**

PUC-Minas / ESDHC, Brasil  
joseadercio.contato@gmail.com

### Resumo

A participação das entidades subnacionais nos processos de emenda à Constituição federal é considerada um dos elementos centrais para caracterização do federalismo. Há diversos meios de realização dessa participação, previstos nas Constituições, podendo ser diretamente, por exemplo, mediante referendo da proposta de emenda pelas assembleias subnacionais; ou indiretamente, por meio da representação das entidades subnacionais na Casa Alta do Legislativo federal. Essa participação pode ser, no entanto, relativizada tanto pelos contextos históricos e culturais, quanto pelo funcionamento dos partidos políticos de cada Estado, bem como pelos processos de mudanças informais da Constituição.

**Palavras-chave:** Federalismo; Participação das entidades subnacionais; Mudanças constitucionais.

### Abstract

The participation of the subnational entities in the processes of amendment of the federal Constitution is considered one of the central elements for the characterization of federalism. There are several means of realizing this participation, foreseen in the Constitutions. It can be directly, for example, through a referendum of the proposed amendment by the subnational assemblies; Or indirectly, through the representation of the subnational entities in the Upper House of the federal Legislature. This participation, however, can be relativized both by cultural and historical contexts and by the functioning of political parties in each state, as well as by processes of informal

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Direito pela Universidad de Castilla-La Mancha (Espanha). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Procurador da República. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Av. Trinta e Um de Março, nº 1020 - Bairro Dom Cabral - Belo Horizonte - MG - CEP: 30535-000

changes in the Constitution.

**Keywords:** Federalism; Participation of subnational entities; Constitutional changes.

## Introdução

A participação, nos processos de reforma da Constituição Federal, das entidades subnacionais, designadamente as de nível intermediário, como Estados-membros, *Länder*, Regiões ou Províncias<sup>2</sup>, é considerada um elemento central do federalismo pelos teóricos clássicos e contemporâneos (Bryce, 1891, p. 173; Carré De Malberg, 1948, p. 121-122; Burgess, 2006; Albert, 2014, p. 957 ss). O exame das Constituições dos Estados federais revela que, em regra, essas entidades participam direta ou indiretamente desses processos. A participação indireta se dá por meio da Casa Alta (Conselho ou Senado) que formalmente as representa, podendo haver maior ou menor poder de integrar a vontade constituinte nacional, seja com a atribuição do poder de iniciativa para propor emenda, seja para analisar e eventualmente vetar de modo absoluto ou relativo a deliberação da Casa Baixa.

Na pluralidade de formas encontrada nos Estados federais, a Casa Alta tanto pode ter uma intervenção obrigatória em todos os casos de reforma constitucional, o que é mais comum, como pode intervir apenas quando são tratadas certas matérias, normalmente, relacionadas às competências das unidades subnacionais, como sucede na África do Sul e Áustria. Ou não haver previsão de sua intervenção, como no caso do Iraque. Mesmo na intervenção obrigatória, pode-se encontrar uma diferença de quórum de aprovação, exigindo-se número maior de votos favoráveis, quando se tratar de assunto referente a divisões territoriais ou competências federativas. O poder, *de facto*, dessa Casa é outro fator importante a ser considerado, pois, ainda que detenha competência constitucional para atuar mais ativamente, termina por não exercê-la em alguns Estados. (Ginsburg; Melton, 2015).

A participação direta das entidades subnacionais se faz pela iniciativa que excepcionalmente lhes é atribuída para dar início ao processo de emenda, como no Brasil, nos Estados Unidos, na Etiópia e no México; ou, como é mais comum, por meio do referendo das assembleias subnacionais ou mesmo do povo localizado no território das entidades subnacionais, podendo, inclusive, ser exigida uma dupla maioria: no âmbito das entidades e no âmbito nacional como na Austrália e na Suíça (Roden, 2016). Como sucede com a participação indireta, pode haver diferença entre a obrigatoriedade dessa “ratificação federativa” e do quórum de sua aprovação, conforme estejam em causa questões de competências federais e de divisão territorial. Nalgumas Federações, a Constituição põe a salvo a própria forma de Estado federal; ora de modo expresso, como na Alemanha e no Brasil; ora, de modo implícito, como na Austrália, na Etiópia, na Índia e, com algum grau de incerteza, nos Estados Unidos (Groppi,

---

<sup>2</sup> Embora tecnicamente a expressão também congrege entidades locais ou municipais, a literatura sobre federalismo a ela se reporta no sentido apresentado no texto. Elkins et al, 2009; Marshfield, 2015, p. 33.

2002, p. 201). Essas múltiplas formas de se promover uma emenda à Constituição podem estar presentes, de acordo com a matéria a ser tratada. Há até a possibilidade de parte da Constituição ser alterada, em certos domínios, por meio de processo legislativo próprio das leis comuns ou ordinárias, como na Índia e na Malásia.

A diferença encontrada nos modos de participação das entidades subnacionais está relacionada com o processo de formação dos Estados federais. Naqueles formados por agregação, como os Estados Unidos, tende a haver maiores exigências de participação. Nos que são formados por descentralização, a tendência é contrária (Roden, 2016). Mas essa é só uma parte da explicação. Razões históricas, culturais, políticas, sociais e de tradição jurídica explicam, com mais propriedade, as diferenças encontradas nos Estados federais, tanto nas opções que normativamente fazem, por exemplo, da forma de participação das entidades subnacionais nos processos de reforma constitucional; quanto nos efeitos práticos produzidos pelos mesmos instrumentos que adotam. Costumam-se associar as dificuldades de alteração do texto constitucional australiano, onde apenas quatro alterações foram aprovadas desde 1900, às suas exigências democráticas do referendo (Hughes, 1994, p. 160 ss; Dixon, 2011, p. 98). Entretanto, a Suíça, com uma participação referendária também vigorosa, conseguiu realizar cerca de cento e quarenta alterações desde 1874, data em que promoveu a primeira revisão do texto constitucional de 1848, que adotara a Federação. (Groppi, 2002, p. 206; Lorenz, 2005).

O presente trabalho visa ao exame dos vários mecanismos da participação das entidades subnacionais nos processos formais de reforma da Constituição federal, à procura de identificar as correlações entre rigor estabelecido para o processo e sua realização prática, e os fatores, eventualmente, interferentes para confirmá-las ou as infirmar, bem como as repercussões dessas correlações na efetividade daquela participação. A abordagem vale-se do método analítico e indutivo, a comparar as diferentes previsões constitucionais sobre o assunto, cotejadas com as ocorrências de reformas e com a revisão bibliográfica que o tema, minimamente, requer.

## **Os processos formais de mudança da Constituição Federal**

Há uma diversidade de formas de alteração constitucional nos Estados federais. Em primeiro lugar, a maneira como o tema é tratado pelas Constituições varia de um para outro Estado. Pode vir reunido, de modo mais ou menos sistemático, num conjunto de enunciados sob uma Parte ou Título da Constituição que definem o ou os procedimentos de reforma, como na Bélgica e na Suíça. Pode, no entanto, está contido num único artigo, como na Alemanha, na Argentina, no Brasil e nos Estados Unidos. Ou estar disperso no texto constitucional com previsão de múltiplas possibilidades de reforma em cada uma delas 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 só pode ser alterada pela maioria de dois terços dos membros do Parlamento Federal e de dois

terços dos votos do Conselho Federal (art. 79(2))<sup>3</sup>. 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 (art. 60). Na Argentina, o Congresso pode convocar por dois terços 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 (art. 30). A convenção é, portanto, o órgão de reforma constitucional. Seus membros, de regra, são escolhidos pelo voto popular (Sagües, 2003, p. 405). Ela recebe do Congresso 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 bem elaborada, como se sucedeu em 1994, que pode ser aprovada ou rejeita pelos convencionais (Campos, 1975, p. 85, 545 ss; Sagües, 2003, p. 204 ss).

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 como prevê a Constituição da Bélgica. A Câmara de 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 (art. 195(1)) (Delgrange; Dumont, 1999, p. 122). Dá-se, em seguida, a dissolução do Parlamento Federal (arts. 195(2) e (3); e 46). O novo Parlamento eleito pode alterar os artigos que foram declarados revisáveis, pela maioria de dois terços de seus membros (art. 195(4) e (5)). Parte dos estudiosos considera esse método antiquado, pois é mantido desde à época em que a Bélgica era um Estado unitário, não envolvendo as entidades federativas ou os grupos linguísticos, o que termina por os proteger 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 (sec. 128). Se houver discordância entre as duas Câmaras, o governador-geral pode submeter a proposta de emenda, aprovada pela primeira Câmara, e com ou sem quaisquer alterações subsequentemente acordadas por ambas as Câmaras, aos eleitores em cada Estado e Território que a podem aprovar por maioria dos votos na maioria dos Estados. Se a emenda diminuir o número de representantes em qualquer Câmara ou alterar os limites de um Estado, a maioria dos eleitores desse Estado deve aprová-la (sec. 128). A dupla maioria é um sério dificultador para mudança formal da Constituição. (Hughes, 1994, p. 160 ss; Dixon, 2011, p. 98).

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 das Casas ou do povo (art. 193(1)). No primeiro caso, havendo aprovação das duas Casas, a

---

<sup>3</sup> Sempre que for mencionado no texto, o artigo se refere à Constituição em vigor e que consta da referência bibliográfica.

proposta será submetida a referendium. Para que se considere aprovada, é necessário o voto nesse sentido da maioria dos eleitores e dos Cantões. 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 (art. 193(3)). O novo Parlamento deve 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 (art. 195).

Se a proposta for subscrita por, no mínimo, cem mil eleitores, ela é também submetida a referendo popular (art. 138(1)). Caso a proposta seja apoiada pela maioria dos eleitores, o Parlamento Federal elabora a nova Constituição e a submete a novo referendo popular, dependendo do voto da maioria dos eleitores e dos Cantões, para ser aprovada (art. 195). Na revisão parcial, a proposta pode ser formulada tanto pelo Parlamento Federal, quanto por iniciativa popular, por meio de proposta de, pelo menos, cem mil eleitores (art. 194(1)). No primeiro caso, a aprovação é dependente do voto favorável da maioria dos eleitores e dos Cantões. No segundo, há duas possibilidades de rito. Se a iniciativa popular não apresenta o texto proposto, o Parlamento o elaborará e submeterá a referendo (art. 139(4)).

Em havendo proposição do texto, o Parlamento deliberará a respeito, mas a palavra final caberá, em referendo, aos eleitores, podendo escolher entre a proposta inicial ou a apresentada pelo Parlamento (art. 139(5)). Nos dois casos, exige-se também o voto da maioria dos eleitores suíços e dos Cantões (arts. 142 e 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 menos populosos (Stauffer et al, 2002, p. 318-319).

Na Áustria, há reforma constitucional que prescinde de aprovação da Casa Legislativa representante dos Estados, o *Bundesrat* ou Conselho Federal, e reforma que necessita de referendo popular simples, sem necessidade de apuração de maioria na maioria dos *Länder*. 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 também leis constitucionais esparsas, “Bundesverfassungsgesetze” (BVG), todas de mesmo nível hierárquico. A lei constitucional pode ser aprovada ou alterada pelo voto de dois terços dos membros do Conselho Nacional (art. 44(1)), a menos que afete as competências legislativas e de execução dos *Länder*, hipótese em que será necessária também a aprovação pelo mesmo quórum no Conselho Federal (art. 44(2)). No caso de revisão total da Constituição, além da aprovação das duas Casas pelo quórum de dois terços, é preciso que a maioria do povo a referende (art. 44(3)). No caso da revisão parcial, o referendo dependerá de decisão de um terço do Conselho Federal (art. 44(4)).

O referendo pode ser apenas da assembleia subnacional, embora se preveja, nalguns 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 da União e pela maioria das Legislaturas estaduais (art. 135). Não se diz quem pode apresentar a proposta, mas o entendimento é de que, por analogia, são legitimados todos que podem 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; 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”. 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 (sec. 38). Estão submetidas a esse rito as reformas que se refiram: (a) ao princípio da representação proporcional das Províncias na Câmara dos Comuns; (b) aos poderes do Senado e o método de seleção de seus membros; (c) ao número de senadores de cada Província e às qualificações de sua residência; (d) a matérias relacionadas à Suprema Corte do Canadá, que não se trate de sua composição; (e) à extensão do território das Províncias; e (f) ao estabelecimento de novas Províncias (sec. 42). A emenda não se aplicará na Província que manifestar-lhe discordância (sec. 38(3)).

O segundo meio é empregado quando uma emenda constitucional não afetar todas as Províncias, designadamente em relação à modificação de suas divisas ou sobre o uso do inglês e do francês. Nesse caso, além da aprovação pelo Parlamento, é necessária também a aprovação pelas legislaturas das Províncias envolvidas (sec. 43). O terceiro e mais difícil processo de emenda requer o consentimento unânime das duas Casas do Parlamento e de todas as Províncias. É a chamada “fórmula da unanimidade”, aplicada quando a emenda versar sobre: (a) o cargo da Rainha, do Governador Geral e o Tenente Governador de uma Província; (b) o número de membros provinciais da Câmara dos Comuns, nunca inferior ao número de senadores que a Província tinha direito no momento em que entrou em vigor a Lei Constitucional de 1982; (c) o uso do inglês ou do francês, ressalvada a hipótese de a emenda se aplicar apenas a algumas Províncias apenas; (d) a composição da Suprema Corte do Canadá; e (e) a alteração do próprio procedimento de reforma constitucional (sec. 41).

Enfim, se as emendas se limitarem apenas a dispor sobre o Executivo federal, a Câmara dos Comuns e o Senado, desde que não incida em qualquer matéria tratada pelos outros mecanismos de reforma, não é necessária a ratificação provincial (sec. 44). Há, todavia, 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 (sec. 47). Essa pluralidade de meios, associada a fatores constitucionais, como o fato de haver uma parte da Constituição codificada, outra parte, esparsa ou mesmo não escrita, dificultando a identificação do status de boa parte das normas jurídicas, e extraconstitucionais ou “políticas megaconstitucionais”, não têm permitido muitas alterações formais da Constituição. (Russel, 2004, p. 75; Albert, 2015). 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, Casa dos Representantes e Senado, ou por uma Convenção Nacional, convocada pelo Congresso a pedido de, pelo menos, dois terços das Legislaturas estaduais. Essa última alternativa nunca foi usada. Nos dois casos, o quórum de aprovação é de dois terços dos membros de cada Casa ou da Convenção. A ratificação pode assumir duas formas, sempre se exigindo, para aprovação, o voto mínimo de três quartos dos membros: pelas Legislaturas

estaduais ou Convenções dos Estados, conforme decidir o Congresso<sup>4</sup>. A Convenção só foi usada uma única vez, para aprovação da Emenda XXI que passou a fazer parte da Constituição em 1933. O Congresso pode fixar prazo para ratificação, tendo-o, frequentemente, estipulado em sete anos. Embora essa competência não esteja prevista no texto constitucional, a Suprema Corte reputou-a constitucional (Estados Unidos, 1921). Há uma rica discussão sobre limites substantivos ao poder congressual de emenda. Parte da doutrina repudia a hipótese de restrições implícitas (Michelman, 1995, p. 1303; Rubinfeld, 2001, p. 174), embora alguns vejam-nas como decorrentes da própria ideia e 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 dos direitos naturais (Murphy, 1995, p. 177 ss).

Na Rússia, a iniciativa para propor uma emenda à Constituição é ampla, incluindo os órgãos legislativos das entidades federativas (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 da assembleias subnacionais (art. 136). O segundo, dito “revisão extraordinária”, deve ser utilizado, quando se alterarem os princípios fundamentais (Cap. 1), direitos e liberdades fundamentais (Cap. 2) e o próprio processo de reforma constitucional (Cap. 9). Nesse caso, haverá convocação de uma assembléia 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 Estado (art. 135(2)). Cabe à assembleia deliberar se modifica a Constituição ou elabora um novo texto, cuja aprovação precisa do apoio de, pelo menos, dois terços do total de seus membros, podendo, entretanto, ser submetido a referendo popular. Considera-se aprovado pelo voto de mais de metade dos eleitores, desde que mais de metade do eleitorado tenha participado do referendo (art. 135 (3)). 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 assembléia constituinte, que deve ser aprovada pela maioria dos três quartos do Conselho da Federação e pela maioria dos dois terços da Duma, seguida da assinatura do presidente. 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).

No Paquistão, além da aprovação por dois terços das Casas Legislativas federais, requer-se também a aprovação, por maioria simples, da maioria das assembleias provinciais (sec. 239(1)). Se a emenda alterar os limites territoriais de uma Província é que se faz necessário o referendo da Assembleia daquela Província, exigindo-se o voto favorável de, pelo menos, dois terços de seus membros para considerar-se aprovada (sec. 239(4)). Lá são atribuídos, formalmente, poderes ilimitados ao Parlamento para modificar o texto constitucional (sec. 239(6)), assim também reconhecidos pela Suprema Corte paquistanesa (Sial, 2010, p. 62).

---

<sup>4</sup> Os Estados já vetaram seis emendas aprovadas pelo Congresso: Marshfield, 2015, p. 2, n. 11

Na África do Sul, pode haver emenda que não tenha intervenção da Casa Alta e emenda que, além da intervenção da Casa Alta, requeira excepcionalmente referendo assemblear. Todas as alterações constitucionais devem ser aprovadas pelo voto da maioria 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”. Nesse caso e nas mudanças na declaração de direitos, do papel da própria Casa Alta, nas que tratem especificamente de assuntos provinciais, inclusive 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. Se a mudança constitucional afetar uma Província específica, além da aprovação das duas Casas Legislativas federais, deve ser aprovada pela Assembleia da Província afetada (sec. 74). Expressamente, a Constituição atribui competência exclusiva à Corte Constitucional para decidir sobre a constitucionalidade das emendas (sec. 167(4)(d)).

Na Etiópia, há também 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 à 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 (art. 104). A aprovação depende do voto de dois terços dos membros da Casa da Federação e da Casa dos Representantes, em sessão conjunta com o referendo de dois terços das assembleias estaduais (art. 105(2)). 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 separação, além da aprovação de todas as assembleias estaduais, por maioria de seus membros (art. 105(1)). 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).

Na 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 (sec. 368 (2)) e, nalguns casos, referendo assemblear. Pode-se até prescindir de quórum diferenciado. A Sec. 4ª estabelece que basta lei ordinária para admitir ou criar novos 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 Sec. 170 (1)) (Índia, 1967). Pode também criar ou extinguir os conselhos legislativos nos Estado (sec. 169), alterar o texto do Programa V, que trata da administração e controle de áreas e tribos (programa VI, § 7). Assim também pode modificar o Programa VI que trata da administração das Áreas Tribunais no âmbito dos Estados de Assam, Meghalaya, Tripura e Mizoram (programa VI, § 21).

A exigência de aprovação de, pelo menos, a maioria das Legislaturas estaduais, além da aprovação por dois terços das Casas Legislativas federais, incide quanto 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 (secs. 54 e 55), a extensão do Poder Executivo da União e dos Estados (secs. 73 e 162); os Tribunais Superiores para territórios da União (sec. 241); o Judiciário da União e os Tribunais Superiores nos Estados (capítulo IV da parte V e capítulo V da parte VI); a distribuição das competências legislativas entre a União e os Estados (capítulo I da parte XI e programa VII); a representação dos Estados no Parlamento; e o próprio processo de emenda, previsto na sec. 368. Fora das duas hipóteses, o processo de emenda se resume ao Legislativo federal, não se prevendo sequer iniciativa dos Estados (sec. 368(2)). Há expressa menção à inexistência de limites materiais ao poder parlamentar de emenda (sec. 368(5)), incluída pela Sec. 55 da Emenda n. 42/1976, embora a Suprema Corte da Índia a tenha declarado inconstitucional, entendendo que não poderia o Parlamento usar seu poder de alterar a Constituição, de modo a torná-lo 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 (Índia, 1967 e 1973; Dixon, 2011, p. 104).

Na Malásia, a peculiaridade fica por conta da necessidade de ratificação do chefe do Executivo subnacional nalgumas hipóteses. Lá existem quatro meios de reforma à Constituição. A maioria das disposições constitucionais pode ser emendada pelo voto de, no mínimo, dois terços em cada Câmara do Parlamento. Se, todavia, disserem respeito aos poderes dos sultões, ao status do islamismo na Federação, à posição especial dos malaios e os nativos de Sabah e Sarawak, e à definição do malaio como língua oficial, exige-se o consentimento da “Conferência dos Governos” (Majlis Raja-raja), que reúne os governadores dos Estados malaios, sendo nove hereditários e quatro eleitos (art. 159(4) e (5)). Se disserem respeito à cidadania das pessoas nascidas antes do “Dia da Malásia”, à jurisdição da Suprema Corte de Bornéu, à definição das competências legislativas e executivas dos Estados da Malásia Oriental, em Bornéu (Sabah e Sarawak), bem como sobre acordos financeiros que possa firmar com o governo federal e ainda sobre o tratamento dispensado aos seus nativos, deve haver a concordância dos Governadores daqueles Estados (art. 161E). Alterações relativas à nacionalidade, exceto aquela da Malásia Oriental, bem como a eleições e fim do mandato de senadores podem ser feitas por maioria simples no Parlamento (art. 159(1)).

O processo de emenda à Constituição no Iraque é peculiar. Não se exige a participação da Casa Alta, 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 (sec. 126(3))<sup>5</sup>. Essas mesmas exigências se aplicam a emendas que alterarem os princípios fundamentais, mencionados na Seção I, e os direitos e liberdades, mencionadas na Seção II, da Constituição, com um acréscimo: são necessárias duas legislaturas sucessivas para serem deliberadas (sec. 126(2)). 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 (sec. 126(4)).

Nos Estados autoproclamados federais, mas que não possuem Casa legislativa que represente os Estados, pode-se exigir referendo das unidades federativas ou da população. No

---

<sup>5</sup> Se o presidente não ratificar em sete dias, considera-se aprovada a emenda: sec. 126(5)(A).

primeiro caso, citem-se Comores (dois terços dos membros da assembleia – Comores – art. 37), São Cristóvão e Névis (se a emenda alterar o programa 1 que trata, dentre outros assuntos, do Estado federal e direitos fundamentais – art. 38(3)) e a necessidade de aprovação dos líderes de Abu Dhabi e Dubai nos Emirados Árabes Unidos (Simmons, 2002, p. 335)). O referendo popular é exigido em Comores, alternativamente ao referendo parlamentar (art. 37), e na Micronésia, com o quórum reforçado de, pelo menos, três quartos dos votos favoráveis distribuídos em três quartos dos Estados (sec. XIV(1)). Há o caso, ainda, da Venezuela, em que se atribui iniciativa popular para proposta de mudança constitucional e a necessidade de referendo popular sem menção expressa a Estados-membros (arts. 344-345).

Em São Cristóvão e Névis, há dois procedimentos de alteração constitucional, de acordo com a matéria tratada. Se afeta direitos e liberdades ou a federação, dentre outros temas mencionados no Programa 1 da Constituição, é preciso, além da aprovação pela Assembleia, que os eleitores das duas unidades subnacionais, São Cristóvão e Névis, aprovem-na pela maioria de dois terços (sec. 38 (3)), 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 (sec. 38(4)) ou à secessão da Ilha de Névis (sec. 38(5)). Fora dessas hipóteses, a proposta é aprovada apenas pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia (sec. 38(2)).

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, pelo menos, três quartos das unidades subnacionais (sec. XIV (1)). Há ainda uma consulta popular que deve ser feita, pelo menos, 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 realizá-la (sec XIV (2)).

Em síntese, pode-se ter alteração da Constituição dos Estados federais com aprovação, pelo Legislativo federal, atingido o quórum mínimo da maioria (Canadá – sec. 38; Suíça – arts. 193 e 194), maioria absoluta (Austrália – sec. 128), dois terços (Alemanha – art. 79(2); Argentina – art. 30; Bélgica – art. 195(5); Estados Unidos – art. 5; Etiópia – art. 105; Malásia – dois terços – art. 159(3); México – art. 135; Nigéria – sec. 9(2); Paquistão – sec. 239(2); Rússia, na Casa Baixa – art. 109(2); São Cristóvão e Névis – sec. 38 (3); Sudão, na Casa Baixa (art. 224(1)); Sudão do Sul – art. 197); três quartos (Rússia na Casa Alta – art. 109(2); três quartos na Casa Alta, Sudão – art. 224(1)); três quintos (Brasil – art. 60); quatro quintos (Nigéria, em se tratando de direitos fundamentais – sec. 9(3)); unanimidade (Canadá – sec. 41). As ratificações, seja pelas legislaturas estaduais, seja pelos eleitores, também requerem variados quóruns: maioria dos eleitores na maioria dos Estados ou dos Cantões (Canadá – sec. 128 e Suíça – art. 195) ou nas duas ilhas (São Cristóvão e Névis – sec. 38 (3)); maioria das assembleias estaduais (México – art. 135); dois terços (desde que representem pelo menos 50% da população nacional: Canadá – sec. 38; dos votos nacionais: Nigéria – sec. 9(2) e (3)); das assembleias provinciais, no Paquistão, se alterar os limites entre províncias – sec. 239(4)); três quartos (das assembleias subnacionais: Estados Unidos – art. 5; Micronésia – sec. XIV (1)); unanimidade (das assembleias provinciais no Canadá – sec. 41; e na Etiópia, se afetar direitos e liberdade – art. 105(1)). O

processo de reforma pode depender:

- da participação da Casa Alta: (i) obrigatória e em todos os casos –com igual quórum (África do Sul – sec. 74; Alemanha – art. 79(2); Argentina, para convocar convenção constituinte – art. 30; Austrália – sec. 128; Áustria - art. 44(2) e (3)); Bélgica – art. 195(5), intermediada por eleições gerais; Canadá – secs. 38 e 41; Estados Unidos –art. 5; Etiópia– art. 105; Malásia - art. 159(3); México – art. 135; Nigéria – sec. 9(2) e (3); – sec. 239(2); Sudão –art. 224(1); Sudão do Sul –art. 197; Suíça – arts. 193 e 194)), com quórum maior (África do Sul – seis províncias no Conselho contra dois terços ou 75%, conforme o caso, na Assembleia – sec. 74; Rússia – art. 109(2): três quartos contra dois terços); (ii) condicional – na Áustria, se estiver em discussão a restrição à competência legislativa ou administrativa dos Länder ou revisão total (dois terços do *Bundesrat* – art. 44(2) e (3)); e, na África do Sul, quando houver alterações da declaração de direitos, afetar o papel do Conselho Nacional das Províncias, que tratem especificamente de assuntos provinciais, seus limites, poderes, funções ou instituições, há intervenção do Conselho e dependência do voto de seis das nove províncias que o compõem (sec. 74(3)(b)).

- de ratificação, posterior à aprovação da Legislatura federal: (i) pelos eleitores dos Estados - na Austrália, pela maioria dos eleitores na maioria dos Estados (sec. 128); pela maioria dos eleitores gerais e dos Cantões (Suíça – art. 195); ); na Micronésia, três quartos dos eleitores em, pelo menos, três quartos das unidades subnacionais (sec. XIV (1)); na Áustria, em caso de revisão total da Constituição ou de pedido de um terço do *Bundesrat*, se houver restrição a competência dos *Länder* (art. 44 (2) e (3)) e na Nigéria – dois terços dos votos nacionais - sec. 9(2) e (3)); (ii) pelas assembleias subnacionais (África do Sul – na Província que for afetada – sec. 74(8); Canadá - secs. 38 e 41. Se a emenda afetar apenas uma Província, somente a ratificação se restringe à sua Assembleia – sec. 43; Estados Unidos– art. 5; Etiópia – art. 105(1); México – art. 135; Paquistão, se alterar os limites entre províncias – sec. 239(4); São Cristóvão e Névis – sec. 38(3)9b)).

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 – art. 79(3)), 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. (Rawls, 1993, p. 238-239; Murphy, 1995, p. 177 ss; Burgoa, 2003, p. 369; Fix-Zamudio; Carmona, 2010, p. 104; Dixon, 2011, p. 104; Eshetu, 2016).

## **A relativização da participação das unidades subnacionais na reforma da Constituição Federal**

A participação das entidades subnacionais no processo de emenda ou reforma constitucional, direta ou indiretamente, é um poderoso instrumento de construção de garantia

e de lealdade federativas e defesa dos interesses daquelas entidades, além de uma garantia do próprio Estado federal (Livingston, 1956, p. 234 ss, 312-313; Albert, 2014, p. 957 ss). A efetividade dessa participação é relacionada, frequentemente, com o grau de rigidez da Constituição. Como se viu, há, em muitos Estados federais, quóruns diferenciados para aprovação de mudanças constitucionais, sendo tanto maiores quanto mais sensíveis forem as matérias tratadas. Existe uma tendência de correlação entre o maior rigor e dificuldade para reformar a Constituição com o número de emendas constitucionais realizadas, de modo que a mutabilidade da Federação se tornaria, na prática, intimamente dependente da vontade das entidades que a constituem (Rasch; Congleton, 2006, p. 334; Closa, 2012). Nem sempre, porém, a realidade reflete as pretensões do texto ou as exigências conceituais (Ferejohn, 1997, p. 524)<sup>6</sup>.

Em alguns sistemas, há leis constitucionais esparsas que embaralham os critérios de rigidez, pois entraram em vigor sem um processo constituinte ou sem um procedimento de emenda, embora, geralmente, devam seguir os mesmos ritos previstos de reforma das demais normas constitucionais, para serem modificadas. Há, ainda, o artifício, nem sempre captado pelos limites que as Constituições impõem ao poder de emenda, de desconstitucionalização, pelo processo de emenda ou por concretização legislativa, de certos assuntos que subtraem o quórum qualificado para modificá-los (Eskridge; Ferejohn, 2001). Mesmo que haja a participação da Casa Alta no processo legislativo ordinário, o rebaixamento da maioria de aprovação exigida, associado, por vezes, à desnecessidade de intervenção daquela Casa ou a seu poder de veto meramente relativo, reduz o poder das entidades subnacionais de integrarem a vontade nacional. Esses fenômenos de leis constitucionais avulsas e de desconstitucionalização podem levar a “reformas constitucionais implícitas” (Behrendt, 2013, p. 39; Stelzer, 2013, p. 21-22).

Como se notou com a Austrália e a Suíça, o rigor formal não pode ser dissociado das peculiaridades e contextos de cada Constituição e Estado. As Constituições mais antigas, pela tendência de serem mais curtas e conterem cláusulas semanticamente abertas, tendem a ter, relativamente, menos alterações formais, enquanto os textos constitucionais mais novos e extensos apresentam um índice alto de alterações (Lutz, 1994, p. 357 ss; Dixon, 2011, p. 106). Assim também, quanto mais o povo se identifica com a Constituição (Griffin, 1998, p. 53) e quanto menos o sistema partidário propicia maiorias confortáveis, menores são os percentuais de reformas (Choudhry, 2007). Tanto regimes menos democráticos, quanto Estados em fase de redemocratização testemunham um incremento do número de emendas (Roberts, 2009, p. 101-102).

~ O próprio referendo pode trazer impacto à participação efetiva das entidades subnacionais no processo de reforma da Constituição. Em se tratando de referendo assemblear, há um reforço à intervenção subnacional nas mudanças constitucionais, embora mantenha um resíduo de ameaça à autonomia daquelas entidades que ficam vencidas na votação nacional (Roden, 2016). Mais grave é quando se limita a referendo popular, pois, nesse caso, a participação das unidades se faz apenas reflexa ou indiretamente, não havendo, muitas vezes,

---

<sup>6</sup> De se notar que alguns Estados unitários apresentam também instrumentos de participação das entidades menores como no Afeganistão, na Albânia, Angola, Belarus, Bolívia, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Colômbia, Guiné, Moldóvia, Namíbia, Nicarágua, Portugal e Espanha: Marshfield, 2015, p. 29.

coincidência direta entre os interesses das entidades e a vontade popular manifestada no referendo. (Roden, 2016).

A rigidez formal tende a ser maior e, portanto, mais difícil e frequente será emendar a Constituição, como é intuitivo, quanto mais etapas e maior quórum de aprovação e participação subnacional se exigem (Lutz, 1994, p. 364; La Porta et al., 2004, p. 451; Closa, 2012). O número de emendas constitucionais apenas em parte confirma essa tendência. Na Áustria, desde 1945, houve mais de oitocentas modificações de normas constitucionais, a maioria delas, na forma de leis constitucionais (Garlicki; Garlicka, 2012, p. 185). No México, entre 8 de julho de 1921, data da primeira reforma da Constituição de 5 de fevereiro de 1917, e 29 de julho de 2010, houve duzentas e trinta e uma reformas da Constituição (México, 2017). Na Suíça, contabilizam-se cento quarenta modificações entre 1848 e 1999, data da revisão total (Groppi, 2002, p. 206). Na Índia, foram cento e uma emendas à Constituição entre 1951 até 6 de setembro de 2016 (Krishnaswamy, 2009). O Brasil passou por noventa e seis emendas entre 5 de outubro de 1988 e 16 de junho de 2017 (Brasil, 2017). A Lei Fundamental de Bonn foi modificada sessenta e três vezes desde a sua promulgação em 1949 até dezembro de 2016. (Passchier, 2017, p. 2). Na Malásia, houve cinquenta e sete emendas até setembro de 2015<sup>7</sup>. A Constituição estadunidense só foi alterada formalmente vinte e sete vezes desde 1787, a última datada de 1992. (Lutz, 1994, p. 359). Já foram feitas vinte e duas emendas à Constituição paquistanesa, entre 1973 e 7 de junho de 2016, muitas delas para atender interesses do regime de exceção que tem vigorado no País, violando características constitucionais básicas e os vínculos de coordenação entre União e Províncias (Sial, 2010, p. 59). Na África do Sul, o número é de dezessete emendas constitucionais desde 1996 até 2013 (Abebe, 2014; África Do Sul, 2017). Desde 1906, apenas oito dos quarenta e quatro referendos foram aprovados na Austrália. (Hughes, 1994, p. 160 ss; Dixon, 2011, p. 98). E, na Argentina, foram seis o número de reformas constitucionais, embora tendam a ser mais amplas e profundas (Sagües, 2003, p. 204 ss).

Diversos estudos procuraram estabelecer um “ranking” dos Estados federais, conforme a dificuldade, estabelecida pelas respectivas Constituições, para sua modificação. Lipjhart, por exemplo, identificou o texto constitucional da Austrália, Canadá e Suíça como os mais difíceis de serem modificados (Lijphart, 1999). Lorenz, por sua vez, considerou a Constituição da Bélgica como a mais complicada para sofrer alteração, seguida da dos Estados Unidos, da Austrália, do Canadá, da Suíça e da Áustria. (Lorenz, 2005, p. 358-359). Lutz apresentou uma classificação um pouco diferente, mas revelando certo consenso em torno de quais textos constitucionais menos propensos a modificações formais. Os Estados Unidos ficaram em primeiro lugar, seguidos da Suíça, da Austrália, da Bélgica, da Argentina, da Índia, da Alemanha e Malásia, empatados em sétimo lugar, do Brasil e Áustria. (Lutz, 2006, p. 170). As diferenças apresentadas decorrem de aspectos mais pontuados por uns que por outros, bem como das diferentes amostragens que tomaram em seus estudos. (Lorenz, 2005). Esse rigor formal (ou grau de rigidez) tem correlação com o número de emendas feitas, por certo, menos pelas “supermaiorias” requeridas (Lorenz, 2005; Roberts, 2009); mais, pelo número de agentes e

<sup>7</sup> Segundo alguns autores, esse número pode ser maior do que 650, em virtude dos artifícios utilizados pelo governo malaio: Ahmad; Phang, 2005.

instituições que intervêm no processo, os “veto players” (Rasch; Congleton, 2006).

O grau de rigidez constitucional sozinho é pouco para explicar o funcionamento e as relações entre elas e o poder central. Há diversos componentes fáticos que possibilitam ou dificultam o processo formal de emenda. A cultura e a história constitucionais, o grau de heterogeneidade social e o desenvolvimento econômico contam uma parte importante do fenômeno. (Ginsburg; Melton, 2015, p. 695). Em alguns Estados, há, por exemplo, uma recorrente história de alta frequência de reformas constitucionais, podendo-se falar de uma cultura de emendas, em regra, associadas à solução dos males da política, de crises institucionais ou como decorrência da extensão do texto. (Elkins et al., 2009: 227-228; Ginsburg; Melton, 2015, p. 696-5-696). Há outras variáveis “de facto” que também influenciam no processo: a relação entre as Casas Legislativas (Kabbani, 2016), as circunstâncias e a natureza das relações intergovernamentais (Behnke; Benz, 2009), a agenda simultânea de reformas constitucionais e legais que possam levar a confusões e barganhas dos atores envolvidos (Kabbani, 2016), além do comportamento dos partidos políticos (Closa, 2012). Em muitos Estados federais, a representação de interesses das entidades subnacionais é superada pelos interesses partidários (Livingston, 1956, p. 130 ss; Marshfield, 2015, p. 40-41).

Deve-se ficar atento ao fato de que o processo formal é um dos meios de reforma da Constituição; às vezes, nem é, na prática, o mais usual ou importante (Strauss, 1996; Oliver, 1999; Eskridge; Ferejohn, 2001; Rasch; Congleton, 2006; Roberts, 2008). O fenômeno das mudanças informais, emendas implícitas ou mutações constitucionais, acaba tendo uma importância, por vezes, maior do que as alterações textuais, mesmo consideradas as variáveis “de facto”, sobretudo nas Constituições mais longevas (Tsebelis, 2016). A interpretação dada pelo Judiciário, especialmente, pelos órgãos de cúpula, as Supremas Cortes ou Tribunais Constitucionais, aliada a comportamento dos partidos políticos (Martin; Rasch, 2013), aos costumes e convenções constitucionais (Murphy, 1995, p. 165; Young, 2007), possibilitam mudanças significativas na ordem constitucional, inclusive no próprio federalismo, sem contarem com a participação das entidades subnacionais para reformas do texto constitucional. (Fusaro; Oliver, 2011).

## Conclusões

O conceito clássico de Estado federal requer, dentre outros elementos, a participação das entidades subnacionais intermediárias, os Estados-membros, Províncias, Regiões ou Länder, nos processos legislativos federais, inclusive naqueles que se destinam a modificar o próprio texto da Constituição federal. Essa participação se pode dar de modo direto ou indireto. Diretamente, as entidades podem tanto apresentar as propostas de emenda constitucional, o que não é muito frequente entre os sistemas federais, como referendá-la, por meio das respectivas assembleias. Indiretamente, elas atuam mediadas pela Casa Alta que, na grande maioria das Federações, representam-nas ou ainda por meio de referendo popular, que envolve os cidadãos que habitam seu território.

A alternativa referendária está presente na maioria dos Estados federais mais antigos,

como Estados Unidos e Suíça, embora seja também prevista naqueles autointitulados federais, mas que não possuem uma Casa representativa no Legislativo federal, como Comores e Micronésia. É preciso notar que, normativamente, a rigidez constitucional é garantia do próprio federalismo, tanto pelo obstáculo, pelo menos, formal que impõe a mudanças da conformação federal, como por viabilizar essa participação, de modo que, sem voz das entidades subnacionais, não tem vez a modificação constitucional.

Esse pressuposto normativo nem sempre é atendido plenamente na realidade. O funcionamento democrático e os interesses partidários, mesmo nos processos que incluem referendos, podem sobrepor-se a interesses dessas entidades. Depois, o processo formal de mudanças não é a única nem, por vezes, a principal de via de alterações constitucionais. As “mutações”, “alterações informais” e “emendas implícitas” da Constituição podem responder pelo número e qualidade maiores dos processos de mudanças constitucionais, contornando a exigência de participação daquelas entidades.

## Bibliografia

- ABEBE, A. K. 2014. The Substantive Validity of Constitutional Amendments in South Africa. *South African Law Journal*, **131**(3):656-694.
- ÁFRICA DO SUL. 1996. *Constitution of 1996* (Atualizada em 2005). Disponível em <<http://bit.ly/1VPWx5R>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- ÁFRICA DO SUL. South Africa Government. *Amendment to the Constitution* (status 2017). Disponível em: <<http://encurtador.com.br/fjLWZ>>. Acesso em: 11 abr. 2017.
- AHMAD, Z.; PHANG, L.-A. 2005. *The All-Powerful Executive*, de 21/10/2005. Disponível em: <<https://yhoo.it/2r3Q62C>>. Acesso em: 15 mar. 2017
- ALBERT, R. 2015. The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada. *Alberta Law Review*, **53**(1):85-113.
- ALBERT, R. 2014. The Structure of Constitutional Amendment Rules, *Wake Forest Law Review*, **49**:913-975.
- ALEMANHA. *Lei Fundamental de Bonn*. (Atualizada até janeiro 2011). Disponível em: <<http://bit.ly/2qIs7Iz>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- ARGENTINA. 1853. *Constitución de 1853* (Atualizada em 15/12/1994). Disponível em: <<http://bit.ly/2eedveP>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- AUSTRÁLIA. 1900. *Constitution of 1900* (Atualizada em outubro de 2010). Disponível em <<http://bit.ly/2raUDj3>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- ÁUSTRIA. 1920. *Constitution of 1920*, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2sYC7LZ>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- BEHNKE; N.; BENZ, A. 2009. The Politics of Constitutional Change Between Reform and Evolution, *Publius*, **39**(2):213-240.
- BEHRENDT, C. 2013. The Process of Constitutional Amendment in Belgium. In: CONTIADES, X. (ed.). *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*. London/New York, Routledge, p. 35-50.

- BÉLGICA. 1831. *Constitution of 1831* (Atualizada em 05/2014). Disponível em: <<http://bit.ly/2sZ4pGh>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- BRASIL. 1988. *Constituição Federal de 1988* (Atualizada em 6/6/2017). Disponível em: <<http://bit.ly/1eolror>>. Acesso em: 09 jun. 2017.
- BRASIL. *Emendas à Constituição*. Status em 06/06/2017. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/KLNR7>> Acesso em: 06 jun. 2017.
- BREWER-CARÍAS, A. R. 2009. El Juez constitucional al Servicio del Autoritarismo y la Ilegítima Mutación de la Constitución: El Caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009). *Revista de Administración Pública*, **180**:387-422.
- BRYCE, J. 1891. *Studies in History and Jurisprudence*. Vol. 2. Oxford, Clarendon Press.
- BURGOA, I. 2003. *Derecho Constitucional Mexicano*. 16ª ed. México, Porrúa.
- CAMPOS, G. J. B. 1975. *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, Ediar.
- CANADÁ. 1982. *Constitution 1867/1982*. Disponível em: <<http://bit.ly/1lwFWgQ>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- CARPIZO, J. 2011. La Reforma Constitucional en Mexico. Procedimiento y Realidad. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, **131**:543-598.
- CARRE DE MALBERG, R. 1948 [1920]. *Teoría General del Estado*. Trad José Lió Depetre. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- CHOUDHRY, S. 2007. *Rethinking Comparative Constitutional Law: Multinational Democracies, Constitutional Amendment, and Secession*. Paper presented at the annual meeting of the Law and Society Association.
- CLOSA, C. 2012. Constitutional Rigidity and Procedures for Ratifying Constitutional Reforms in EU Member States. In: BENS, A.; KNÜPLING, F. (eds). *Changing Federal Constitutions: Lessons from International Comparison*. Berlin/Toronto, Verlag Barbara Budrich, p. 281-310. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/alBEU>>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- COMORES. 2001. *Constitution of 2001*. Disponível em: <<http://bit.ly/2s00NFc>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- CULLEN, R. 1991. The Story of Australian Federalism. *Current Affairs Bulletin*, **67**(12):15-21.
- DELGRANGE, X.; DUMONT, H. 1999. Le Rythme des Révisions Constitutionnelles et l'Hypothèse de l'Accélération du Temps Juridique. *Administration Publique Trimestrielle*, **23**(3):210-235.
- DIXON, R. 2011. Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective. In: GINSBURG, T.; DIXON, R. (eds). *Comparative Constitutional Law*. Chetenham/Northampton, Edward Elgar, p. 96-111.
- ELKINS, Z.; GINSBURG, T.; MELTON, J. 2009. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- EMIRADOS ÁRABES UNIDOS. 1971. *Constitution of 1971 with Amendments through 2004*. disponível em <<http://bit.ly/2sYTKLQ>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- ESHETU, Z. 2016. *The Scope and Limitation of the Amending Power in Ethiopia: Thinking beyond Literalism*. *Mekelle University Law Journal*, **4**:1-33.
- ESKRIDGE, W. Jr.; FERREJOHN, J. 2001. Super-Statutes. *Duke Law Journal*, **50**:1215-1276.
- ESTADOS UNIDOS. 1787. *Constitution of 1787* (Atualizada em 1992). Disponível em: <<http://bit.ly/2lvunOp>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

- ESTADOS UNIDOS. 1921. Suprema Corte. *Dillon v. Gloss*, 255 U.S. 368. Disponível em: <<http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/256/368.html>>. Acesso em: 11 abr. 2017.
- ETIÓPIA. *Constitution of 1995*. Disponível em: <<http://bit.ly/2a0ugYn>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- FEREJOHN, J. 1997. The Politics of Imperfection: The Amendment of Constitutions. *Law and Social Inquiry*, **22**:501-530.
- FIX-ZAMUDIO, H.; CARMONA, S. V. 2009. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. 6ª ed. México, Porrúa-UNAM.
- GARLICKI, L.; GARLICKA, Z. A. 2012. Review of Constitutionality of Unconstitutional Amendments (An Imperfect Response to Imperfection?). *Journal of Constitutional Law*, **1**(1):145-224.
- GINSBURG, T.; MELTON, J. 2015. Does the Constitutional Amendment Rule Matter At All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, **13**(3):686-713.
- GRIFFIN, S. M. 1998. The Nominee is . . . Article V. In ESKRIDGE, W. N.; LEVINSON, S. (Eds). *Constitutional Stupidities, Constitutional Tragedies*. New York, New York University Press, p. 51-53.
- GROPPY, T. 2002. La Reforma Constitucional en los Estados Federales entre Pluralismo Territorial y no Territorial. In: DE LA GARZA, J. M. S. (coord.). *Federalismo y Regionalismo*. Memoria del VII Congreso Ibero-Americano de Derecho Constitucional. México, UNAM, p. 197-209.
- HUGHES, C. A. 1994. Australia and New Zealand. In: BUTLER, D.; RANNEY, A. (eds.). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C., The A.E.I Press, p. 154-173.
- ÍNDIA. 1950. *Constitution of 1950* (Atualizada em 11/2015). Disponível em <<http://bit.ly/1YllHt2>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- ÍNDIA. Suprema Corte. 1967. *I.C. Golak Nath and Ors. v. State of Punjab and Anr.* AIR 1967 SC 1643. Disponível em: <<https://indiankanoon.org/doc/21266288/>>. Acesso em: 14 jun. 2017.
- ÍNDIA. Suprema Corte. 1973. *Kesavananda Bharati v. The State of Kerala*, de 14/04/1973. Disponível em: <<https://indiankanoon.org/doc/257876/>>. Acesso em: 14 jun; 2017.
- ÍNDIA. Suprema Corte. 1967. *Mangal Singh v. Union of India* (AIR 1967 SC 944). Disponível em: <<https://indiankanoon.org/doc/1672729/>>. Acesso em: 11 abr. 2017.
- ÍNDIA. Suprema Corte. 1980. *Minerva Mills Ltd. and Ors. v. Union Of India and Ors.* AIR 1980 SC 1789. Disponível em: <<https://indiankanoon.org/doc/1215719/>>. Acesso em: 14 jun. 2017.
- IRAQUE. 2005. *Constitution of 2005*. Disponível em: <<http://bit.ly/1e1jjsa>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- KABBANI, R. N. 2016. Veto Players Index: A New Measure of Constitution Rigidity. *Working Paper* n. 40. GUC/FCM. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/hnwAV>>. Acesso em: 12 abr. 2017.
- KRISHNASWAMY, S. 2009. *Democracy and Constitutionalism in India: A Study of the Basic Structure Doctrine*. New Delhi, Oxford University Press.
- LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; POP-ELECHES, C.; SHLEIFER, A. 2004. Judicial Checks and

- Balances. *Journal of Political Economy*, **112**(2):445-470.
- LECOURS, A. 2002. Belgium. In: GRIFFITHS, A. L.; NERENBERG, K. (eds). *Handbook of Federal Countries, 2002*. Montreal/London/Ithaca, McGill-Queen's University Press, p. 59-43.
- LIJPHART, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press.
- LIVINGSTON, W. S. 1956. *Federalism and Constitutional Change*. London, Oxford University Press.
- LORENZ, A. 2005. How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concept and Two Alternatives. *Journal of Theoretical Politics*, **17**(3):339-361.
- LUTZ, D. S. 1994. Toward a Theory of Constitutional Amendment. *The American Political Science Review*, **88**(2):355-370.
- LUTZ, D. S. 2006. *Principles of Constitutional Design*. New York, Cambridge University Press.
- MALÁSIA. 1957. *Constitution of 1957* (status 2015). Disponível em: < <http://bit.ly/1Wl4PSh>>. Acesso em: 15 mar. 2107.
- MARSHFIELD, Jonathan L. Decentralizing the Amendment Power. *Lewis & Clark Law Review*, v. 19, p. 963, 2015.
- MARTIN, S.; RASCH, B. E. 2013. Political Parties and Constitutional Change. In: MÜLLER, Wolfgang C.; NARUD, Hanne M. (eds). *Party Governance and Party Democracy*. New York, Springer, p. 205-229.
- MEANS, G. F. 2002. Malaysia (Federation of Malaysia). In: GRIFFITHS, A. L.; NERENBERG, K. (eds). *Handbook of Federal Countries, 2002*. Montreal/London/Ithaca, McGill-Queen's University Press, p. 179-191.
- MÉXICO. 1917. *Constitución de 1917* (Atualizada em 24/02/2017). Disponível em <<http://bit.ly/2mKDwHf>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- MÉXICO. 2017. *Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico, status em 24/02/2017*. Disponível em: < <http://encurtador.com.br/KPQUY>>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- MICHELMAN, F. 1995. Review: Thirteen Easy Pieces: Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment by Sanford Levinson. *Michigan Law Review*, **93**(6):1296-1332.
- MICRONÉSIA. 1979. *Constitution of 1979*. Disponível em <<http://bit.ly/2rR7jxA>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- MURPHY, W. F. 1995. Merlin's Memory: The Past and Future Imperfect of the Once and Future Polity. In: LEVINSON, Sanford (ed). *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton, Princeton University Press, p. 163-190.
- NIGÉRIA. 1999. *Constitution of 1999*. Disponível em <<http://bit.ly/2s1330C>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- OLIVER, D.; FUSARO, C. 2011. Towards a Theory of Constitutional Change. In: OLIVER, D.; FUSARO, C. (eds). *How Constitutions Change: A Comparative Study*. Portland/Oxford, Hart Publishing, p. 405-433.
- OLIVER, P. 1999. Canada, Quebec, and Constitutional Amendment. *Toronto Law Journal*, **49**:519-610.
- PAQUISTÃO. 1973. *Constitution of 1973* (Atualizada em 7/1/2015). Disponível em:

- <<http://bit.ly/2sYF1AE>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- PASSCHIER, R. 2017. *Formal and Informal Constitutional Change in the Netherlands*. Disponível em: <<http://zip.net/bbtKry>>. Acesso em: 18 mai. 2017.
- RASCH, B. E.; CONGLETON, R. D. 2006. Amendment Procedures and Constitutional Stability. In: CONGLETON, R. D.; SWEDENBORG, B. (eds). *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*. Cambridge, MIT University Press, p. 319-342.
- ROBERTS, A. 2009. The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe. *Constitutional Political Economy*, **20**(2):99-117.
- RODEAN, N. 2016. *Upper Houses and Constitutional Amendment Rules*. In Search of (Supra)National Paradigm(s), May 2. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/pstBO>>. Acesso em: 11 mar. 2017
- RUBENFELD, J. 2001. *Freedom and Time: A Theory of Constitutional Self-Government*. New Haven, Yale University Press.
- RUSSEL, P. H. 2004. *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*. 3rd. ed. Toronto, University of Toronto Press.
- RÚSSIA. 1993. *Constitution of 1993* (com emendas até 2008). Disponível em: <<http://bit.ly/2rUA1h6>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- SAGÜES, N. P. 2003. *Elementos de Derecho Constitucional*. Tomo I. 3ª ed. act. y ampl. Buenos Aires, Astrea.
- SÃO CRISTÓVÃO E NÉVIS. 1983. *Constitution of 1983*. Disponível em <<http://bit.ly/28J0PLX>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- SCHLEIN, M. P. V. 1987. Rigidity e Flessibilità Costituzionale. In: RUSSO, A. (a cura di). *Studi in Onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*. Vol. 2. Milano, Giuffrè, p. 1361-1397.
- SCHUHMACHER, G. 1996. *Framing the Constitution*. Vitoria, Deakin University. Disponível em: <<http://zip.net/bltj4P>> Acesso em: 10 mai. 2017.
- SHARLET, R. 1999. Russian Constitutional Change: An Opportunity Missed. *Demokratizatsiya*, **7**(3)437-447.
- SIAL, A. Q. 2010. Constitutional Reforms: Search for an Alternative Paradigm. *Pakistan Journal of Social Sciences*, **30**(1)57-70.
- SIMMONS, J. M. 2002. United Arab Emirates. In: GRIFFITHS, A. L.; NERENBERG, K. (eds). *Handbook of Federal Countries*. Montreal/London/Ithaca, McGill-Queen's University Press, p. 314-323.
- SMITH, D. E. 2003. *The Canadian senate in bicameral perspective*. Toronto, University of Toronto Press.
- STAUFFER, T.; TÖPPERWIEN, N.; THALMANN-TORRES, U. 2002. Switzerland. In: GRIFFITHS, A. L.; NERENBERG, K. (eds). *Handbook of Federal Countries*. Montreal/London/Ithaca, McGill-Queen's University Press, p. 179-191.
- STELZER, M. 2013. Constitutional Change in Austria. In: CONTIADES, Xenophon (ed.). *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*. London/New York, Routledge, p. 7-34, 2013.
- STRAUSS, D. 1996. Common Law Constitutional Interpretation. *University of Chicago Law Review*, **63**:877-936.

SUDÃO DO SUL. *Constitution of 2005*. Disponível em: <<http://bit.ly/2s14BYu>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SUDÃO. 2005. *Constitution of 2005*. Disponível em: <<http://bit.ly/2s0BggH>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SUÍÇA. 1999. *Constitution of 1999* (Atualizada em 12/02/2017). Disponível em: <<http://bit.ly/2sjPYjm>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

TSEBELIS, G. 2016. *The Time Inconsistency of Long Constitutions: Evidence from the World*. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/bgz05>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

VENEZUELA. 1999. *Constitución de 1999* (Atualizada em 19/02/2009). Disponível em: <<http://bit.ly/1P5sShH>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

*Submetido: 02/06/2020*

*Aceito: 09/08/2024*