

**RAPHAELA ROCHA RIBEIRO**

**O Senado Federal no direito constitucional brasileiro**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**SÃO PAULO-SP**

**2017**

**RAPHAELA ROCHA RIBEIRO**

**O Senado Federal no direito constitucional brasileiro**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração do Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**SÃO PAULO-SP**

**2017**

Catálogo de Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Ribeiro, Raphaela Rocha

O Senado Federal no direito constitucional brasileiro / Raphaela Rocha  
Ribeiro ; orientador Roger Stiefelmann Leal -- São Paulo, 2017.  
146 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) -  
Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

1. Senado. 2. Federalismo. 3. Bicameralismo. 4. Direito Constitucional -  
Brasil. I. Leal, Roger Stiefelmann, orient. II. Título.

---

RIBEIRO, Raphaela Rocha. **O Senado Federal no direito constitucional brasileiro**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração do Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal.

Aprovação em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Banca examinadora

Prof.(a). Dr.(a).

Instituição \_\_\_\_\_ Assinatura

Prof(a). Dr(a).

Instituição \_\_\_\_\_ Assinatura

Prof(a). Dr(a).

Instituição \_\_\_\_\_ Assinatura

Aos meus pais, Ademir e Márcia, por sua inesgotável generosidade, toda minha gratidão e meu afeto.

“Thomas Jefferson, ausente da Convenção Constitucional e distante da política de ratificação, porque estava em uma missão diplomática para os Estados Unidos na França, encontrou George Washington para um café da manhã quando retornou de Paris. Ele perguntou a Washington porque os constituintes criaram uma segunda Casa do Congresso, o Senado. Então Washington perguntou: ‘Por que você coloca a xícara de seu café em um pires?’ Jefferson respondeu: ‘Para resfriá-lo.’ ‘Mesma razão’, Washington respondeu, ‘nós derramamos legislação no pires do Senado para que ele a esfrie’”.

PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus: Ohio State University Press, 1999, p. 15, tradução livre.

## RESUMO

RIBEIRO, Raphaela Rocha. **O Senado Federal no direito constitucional brasileiro.** 2017. 146p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

A presente dissertação se dedica ao estudo do Senado Federal brasileiro, analisando sua composição, suas funções, seu comportamento e o papel que lhe foi atribuído pela a Constituição Federal da República de 1988. A opção pela divisão do poder legislativo e adoção do sistema bicameral não é imune a críticas. Há que enxergue redundância em duas Casas legislativas, o que tornaria o processo legislativo demasiado moroso e, por vezes, conservador. Outros vislumbram a opção por duas Câmaras como aprimoramento da democracia, na medida em que o Senado pode ampliar a representação e atuar em defesa de minorias deslocadas pela maioria dos representantes do povo. Nas federações, como o Brasil, os Senados ganham representação mais complexa, cabendo-lhes a função de dar voz aos interesses dos Estados. Ademais, desempenham função moderadora, controlando atribuições dos demais poderes. Nesse enfoque, mostra-se relevante o estudo da estrutura bicameral em um sistema federalista. Por esta razão, esta dissertação busca compreender o atual papel do Senado na política do país. A partir dessas reflexões e de toda a conformação histórica das segundas Casas no mundo, sobretudo em suas atuações como Casa moderadora e federativa, é que se poderá discutir, de modo embasado, as propostas de extinção da instituição senatorial no Brasil.

**Palavras-chave:** Senado, Federalismo, Bicameralismo, Moderação.

## **ABSTRACT**

RIBEIRO, Raphaela Rocha. **The Federal Senate in the Brazilian constitutional law.** 2017. Dissertation (Master) Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

The present dissertation is dedicated to the study of the Brazilian Federal Senate, by analyzing its composition, its functions, its behavior and the role attributed to it by the 1988 Federal Constitution of the Republic. The option for the division of the legislative power and the adoption of the bicameral system have not been immune to criticism. There are those who see redundancy in two legislative houses, what makes for a too slow, and sometimes conservative legislative process. Others find the option for two Chambers an improvement to democracy, as the Senate can amplify representation and act in defense of minorities out placed by the majority of the people's representatives. In federal countries as Brazil, the Senates acquire more complex representation, by carrying the function of giving voice to the States interests. Moreover, they play moderating functions, by controlling other powers' attributions. In this frame, the study of the bicameral structure in a federalist system is relevant. For this reason, this dissertation aims at understanding the current role of the senate in the country's politics. Starting from these reflections and from the historical underpinnings of the Second Chambers around the world, mainly in its moderating and federative roles, one can cogently discuss the proposals for the extinction of the Senatorial Institution in Brazil.

**Key-Words:** Senate, Federalism, Bicameralism, Moderation.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	7
ABSTRACT.....	8
1. Apresentação e delimitação do tema .....	11
2. BICAMERALISMO: RAZÕES E JUSTIFICATIVAS .....	17
2.1 Considerações iniciais: aspectos conceituais do bicameralismo .....	17
2.2 Bicameralismo: classificações e tipologias.....	19
2.3 O papel do Senado na separação de poderes .....	24
2.3.1 <i>Nos sistemas presidencialistas</i> .....	26
2.3.2 <i>Nos sistemas parlamentaristas</i> .....	28
2.4 As origens do modelo inglês: A Casa dos Lordes .....	29
2.5 As origens do modelo estadunidense: O Senado Federal .....	32
3. O SENADO E A MODERAÇÃO .....	37
3.1 Regras do jogo .....	37
3.1.1 <i>Aspectos iniciais</i> .....	37
3.2.1 <i>Número de membros</i> .....	37
3.2.2 <i>Duração do mandato e periodicidade de eleições</i> .....	39
3.2.3 <i>Critério etário de candidatura</i> .....	42
3.2 Qualificação dos membros: o perfil dos senadores .....	44
3.3 Formas de eleição .....	47
3.4 Revisão legislativa .....	49
3.5 Aprovação e nomeação de cargos públicos .....	57
3.6 Julgamento de <i>impeachments</i> .....	63
4. O SENADO E A FEDERAÇÃO .....	69
4.1 O Senado como elemento da federação .....	69
4.2 Representação na federação.....	71
4.2.1 <i>Quem representa?</i> .....	71
4.2.2 <i>Como representa?</i> .....	73
4.3 As formas de eleição.....	76
4.3.1 <i>Eleição direta e indireta</i> .....	76

4.3.2 Nomeação.....	79
4.4 Votação no Senado: individual ou em bloco .....	80
4.5 A atividade legislativa.....	83
5. O SENADO NO BRASIL.....	88
5.1 O modelo brasileiro: do Império a República.....	88
5.1.1 O Senado imperial .....	88
5.1.2 O Senado republicano: de 1891 a 1988.....	91
5.2 O Senado brasileiro como Casa moderadora .....	97
5.2.1 O perfil dos senadores brasileiros .....	97
5.2.2 Suspensão de lei declarada inconstitucional por decisão do STF.....	103
5.3 O Senado brasileiro como Casa federativa .....	106
5.3.2 O comportamento dos senadores como representantes dos Estados .....	106
5.3.1 Controle do endividamento dos entes .....	112
5.4 Compatibilidade entre as funções: Casa federativa e moderadora .....	117
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
BIBLIOGRAFIA .....	132

## 1. Apresentação e delimitação do tema

O Senado continua a existir em nosso país por imposição do espírito conservador e sobretudo como base de apoio da orientação governista. O Senado tem sido substancialmente um órgão governista e conservador, frequentemente reacionário.<sup>1</sup>

Victor Nunes Leal, ainda na primeira metade do século XX, defendeu o unicameralismo. Alegou que a existência da Câmara Alta, no sistema político brasileiro, constitui elemento impeditivo de reforma e, ainda, questionou a representação territorial atribuída ao Senado. Leal estava convencido de que a segunda Casa legislativa, no Brasil, não era essencial ao modelo federativo.

Sessenta anos mais tarde, Dalmo de Abreu Dallari escreveu artigo intitulado “Senado: a ética dos oligarcas”.<sup>2</sup> Também em defesa da adoção do sistema unicameral, o autor afirmou que existe uma ética de privilégios senatoriais, de modo a favorecer a tradicional oligarquia regional, sendo o Senado incapaz de defender os interesses dos Estados. No mesmo sentido de Leal, afirmou que se trata de Câmara conservadora e pouco democrática, defendendo que sua extinção não afetaria negativamente a democracia brasileira, mas seria, por sua vez, capaz de promover melhor atenção aos verdadeiros interesses públicos.

Dallari não esteve sozinho.<sup>3</sup> José Luiz Quadros de Magalhães<sup>4</sup> também fez reflexões favoráveis à conformação unicameral. Magalhães apontou a existência de distorção na representação federativa proposta pelo texto constitucional de 1988 e, ainda, indicou que o elemento conservador no Senado é demasiado forte, impedindo importantes

---

<sup>1</sup> LEAL, Victor Nunes. O sistema bicameral e a elaboração das leis na constituição de 1946. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 424-442, abr. 1946. p. 424.

<sup>2</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Senado: a ética dos oligarcas. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 4 ago. 2007, p. 41.

<sup>3</sup> Antônio Álvares da Silva (SILVA, Antônio Álvares da. **Deve ser extinto o Senado? Sim**. Disponível em: <[https://www.trt3.jus.br/download/artigos/pdf/147\\_senado\\_extinto.pdf](https://www.trt3.jus.br/download/artigos/pdf/147_senado_extinto.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2016) também é defensor da extinção da segunda casa legislativa brasileira. O professor Leonardo Avritzer (BONIS, Gabriel. Senado caminha para extinção. **Carta Capital**, São Paulo, 10 abr. 2012. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/senado-caminha-para-extincao>. Acesso em: 18 nov. 2016), a seu turno, vê uma aproximação do Senado brasileiro ao simbolismo experimentado pela Inglaterra com a Casa dos Lordes.

<sup>4</sup> QUADROS DE MAGALHÃES, José Luiz. **O fim do Senado? Que tal?** Disponível em: <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2013/06/1336-o-fim-do-senado-que-tal.html>> Acesso em: 07 set. 2015

mudanças oriundas da Câmara dos Deputados, responsável pela defesa dos interesses da população. Para o autor, a segunda Casa legislativa brasileira se trata de instituição antidemocrática.

A defesa da tese extremista, de extinção da segunda Casa legislativa, não é assunto exclusivamente brasileiro. O tema já foi colocado em pauta no Canadá,<sup>5</sup> na Irlanda<sup>6</sup> e, até mesmo, na Inglaterra<sup>7</sup> onde a Casa dos Lordes possui forte simbologia no arranjo político local. Recentemente, sugestões de mudanças na conformação do Senado italiano foram inseridas na proposta de reforma política do país. A população se mostrou desfavorável às alterações sugeridas, dentre elas de redução dos poderes dos senadores italianos.<sup>8</sup>

Na América Latina, ao longo dos anos 90, dois países eliminaram o Senado da estrutura de seu legislativo: Peru, em 1994 e Venezuela, em 1999.<sup>9</sup> Nesse ponto, a dinâmica constitucional e política em que ocorreu a extinção dessas Casas merece atenção.<sup>10</sup> A literatura sobre o tema salienta que “[o] problema central enfrentado pelos presidentes que impulsionaram, e que hoje impulsionam, a abolição do bicameralismo é a existência de uma instância adicional de freio e contrapeso ao poder executivo”.<sup>11</sup> Em outras palavras, a mudança no arranjo legislativo desses países se direcionou para a concentração de poderes na chefia do executivo.

Como explicitado, o debate na academia não é recente, mas ganha destaque com questionamentos sobre o bicameralismo em vários países, a extinção de segundas Casas e o conturbado cenário da política nacional. Escândalos envolvendo parlamentares em

---

<sup>5</sup> SMITH, David E. **The Canadian Senate in bicameral perspective**. Toronto: University of Toronto Press, 2003.

<sup>6</sup> EURONEWS. Irlandeses contra a extinção do Senado. **Euronews**. Lyon, 05 out. 2013. Disponível em: <<http://pt.euronews.com/2013/10/05/irlandeses-contra-extincao-do-senado>> Acesso em: 04 jan. 2017.

<sup>7</sup> WELLS, John. **The House of Lords: From Saxon Wargods to a Modern Senate**. Londres: Hodder & Stoughton, 1997.

<sup>8</sup> RODRIGUES, Alex. Quase 60% dos italianos recusam a proposta de reforma constitucional. **Agência Brasil**, Brasília, 05 dez. 2016. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-12/quase-60-dos-italianos-recusam-proposta-de-reforma-constitucional> Acesso em: 12 dez 2016.

<sup>9</sup> Poucos são os trabalhos que tratam da extinção desses Senados. Destaca-se importante artigo: LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 3, p. 54-86, 2003.

<sup>10</sup> A fragmentação do Congresso dificulta o controle pelo Executivo. LLANOS, Mariana, NOLTE; SANCHÉZ, Francisco. **Bicameralismo, senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano**. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2005

<sup>11</sup> REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. **Perfiles latinoamericanos**, México, v. 18, n. 35, p. 105-144, ene./jun., 2010. tradução nossa. Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532010000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100005)>. Acesso em: 21 fev, 2013.

pagamento de propina, desvio de verba e dinheiro guardado em roupas íntimas terminam por macular a imagem dos representantes eleitos.<sup>12</sup> A absolvição do Senador Renan Calheiros, então presidente do Senado, em 2007, acusado de pagar despesas pessoais com dinheiro enviado por lobistas ligados a construtoras, e a cassação do ex-senador Delcídio do Amaral por quebra de decoro parlamentar, são apenas dois de vários exemplos.

Episódio mais recente e, também, polêmico da política brasileira foi protagonizado por um senador. No domingo, 04 de dezembro de 2016, uma série de manifestações ocorreu nas ruas de diversas cidades brasileiras, levantando a bandeira de “Fora Renan”.<sup>13</sup> Essa não foi a primeira manifestação de inconformismo da população com o político. Três dias após o protesto, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por maioria, manter Renan Calheiros, réu em ação penal por peculato, na presidência do Senado, vetando-o, contudo, da linha sucessória, na hipótese de substituição do presidente da República.<sup>14</sup> Para aqueles que foram às ruas, a decisão do STF acabou por fortalecer o cenário de imoralidade da política nacional, notoriamente do parlamento.<sup>15</sup>

Em pesquisa realizada pelo instituto Datafolha em março de 2015,<sup>16</sup> somente 9% dos entrevistados manifestaram-se favoravelmente ao desempenho do Congresso Nacional. Questões sobre gastos dos parlamentares com viagens de cunho pessoal<sup>17</sup> e gabinetes superequipados<sup>18</sup> são recorrentes na mídia. A atividade dos representantes do legislativo parece estar concentrada em questões de interesse pessoal. O cenário apresenta-se desanimador.

---

<sup>12</sup> JOVEM PAN. Instituições políticas são as que mais perdem confiança da população, diz pesquisa. **Jovem Pan**, 30 jul. 2015. Disponível em: < <http://jovempan.uol.com.br/noticias/brasil/politica/instituicoes-politicas-sao-que-mais-perdem-confianca-da-populacao-diz-pesquisa.html> > Acesso em: 30 set 2015.

<sup>13</sup> ABRANTES, Talita. GRUPOS anti-Dilma voltam às ruas contra Renan e pela Lava-Jato. **EXAME**, São Paulo, 7 dez. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/grupos-anti-dilma-voltam-as-ruas-contrarenan-e-pela-lava-jato/>> Acesso em: 08 dez 2016.

<sup>14</sup> STF. Réus em ação penal não podem substituir presidente da República, decide Plenário. **STF**, Brasília, 07 dez. 2016. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=331478> > Acesso em: 08 dez 2016

<sup>15</sup> Nesse ponto, não se faz qualquer juízo acerca de decisão proferida pelo Supremo.

<sup>16</sup> O GLOBO. A popularidade no Congresso é ainda menor que a de Dilma: 9%. **O Globo**, São Paulo, 18 mar 2016. Disponível em: <[http://oglobo.globo.com/brasil/popularidade-do-congresso-ainda-menor-do-que-de-dilma-9-15628402?utm\\_source=Facebook&utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=O%20Globo](http://oglobo.globo.com/brasil/popularidade-do-congresso-ainda-menor-do-que-de-dilma-9-15628402?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=O%20Globo)> Acesso em 30 set 2015.

<sup>17</sup> SHALDERS, André. Parlamentares aproveitam viagens oficiais para esticar estadias no exterior. **Correio Braziliense**, Brasília, 22 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/06/22/internas\\_polbraeco,487401/parlamentares-aproveitam-viagens-oficiais-para-esticar-estadias-no-exterior.shtml](http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/06/22/internas_polbraeco,487401/parlamentares-aproveitam-viagens-oficiais-para-esticar-estadias-no-exterior.shtml)> Acesso em 30 set 2015.

<sup>18</sup> SILVA, Alberto. Crise no Brasil? Só para a população. Senado acaba de renovar sua frota de carros. **Pensa Brasil**, 09 set. 2015. Disponível em: <<http://pensabrasil.com/crise-no-brasil-so-para-populacao-senado-acaba-de-renovar-toda-sua-frota-de-carros/#>>. Acesso em 30 set 2015.

Segundo a organização não governamental (ONG) “Transparência Brasil”, a despesa média anual de um senador federal atualmente no Brasil é de R\$33,1 milhões.<sup>19</sup> Esse valor exorbitante, que engloba a verba salarial do parlamentar, bem como auxílio moradia, saúde, ajuda de custo, passagens aéreas, contas telefônicas, entre outros, aos olhos do eleitor, parece ser um ônus aos cofres públicos que não apresenta a devida contrapartida.

O olhar desanimador da sociedade civil sobre a política nacional pode promover correspondência imprecisa entre conduta parlamentar e ineficiência das instituições.<sup>20</sup> A classe política não é vista com os melhores olhos pelo povo, mas os arranjos institucionais possuem seus objetivos e propósitos e, portanto, demandam reflexão racional sobre suas deficiências e propostas de mudanças. Evidente que existem aqueles cidadãos que conseguem fazer essa diferenciação, mas é relevante aclará-la.

A descrença de parte da academia e a ansiedade do cidadão, que tem dificuldade para encontrar entusiasmo na política, acabaram por refletir na própria produção legislativa. Em 2007, a proposta de Emenda Constitucional nº 71 (PEC 71/07) sugeriu uma importante modificação no art. 46 da CR/88, alterando a forma de eleição dos suplentes. A desqualificação dos suplentes que são eleitos juntamente com o senador mais votado é um dos pontos de desmoralização da instituição.

Nesse enfoque, em 2015, o senador Jorge Viana (PT/AC) apresentou proposta de Emenda à Constituição (PEC 106/2015) sugerindo a redução no número de parlamentares. No caso do Senado, cada Estado elegeria apenas dois representantes. Segundo o autor da PEC, é possível que ambas as Casas legislativas desempenhem as mesmas funções com quadro menor de representantes eleitos, sem qualquer prejuízo.

Essas propostas surgem em cenário menos extremista do que as ideias abolicionistas apresentadas inicialmente. Apontam a necessidade de reforma do desenho da segunda Casa brasileira. A partir dos elementos oferecidos, é possível identificar a

---

<sup>19</sup> AGÊNCIA DIAP. Valores de 2015. Quanto custa um parlamentar: deputado e senador. **Agência DIAP**, Brasília, s/d. Disponível em: < [http://diap.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14030:quanto-custa-um-parlamentar-deputado-e-senador&catid=50:oit&Itemid=101](http://diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14030:quanto-custa-um-parlamentar-deputado-e-senador&catid=50:oit&Itemid=101) >. Acesso em 24 jul 2015.

<sup>20</sup> As manifestações de junho de 2013, inicialmente motivadas pelo descontentamento da população com o aumento das tarifas de transporte público, ganharam força à época e passaram a questionar gastos públicos, corrupção e violência da polícia militar. Esses movimentos, ocorridos em diversas cidades no Brasil, são indicadores da insatisfação da sociedade civil com muitos enfoques da política nacional.

necessidade do debate sobre o tema, buscando, em área tão polêmica, promover discussão acadêmica, desvelando elementos que permanecem na penumbra da reflexão tradicional.

O presente trabalho tem o intuito de identificar, no contexto do direito constitucional nacional e da democracia brasileira, o papel desempenhado pelo Senado Federal, buscando atestar eventual necessidade de reforma, extinção ou manutenção. Para tanto, primeiramente, é preciso analisar a teoria do bicameralismo, observando o papel atribuído à segunda Casa legislativa em diferentes sistemas comparados.

Para trabalhar a proposta apresentada, serão desenvolvidos quatro capítulos, além da delimitação introdutória e da conclusão, que irá compilar análise crítica das principais mudanças sugeridas. A presente introdução situou a temática, inserindo-a no contexto em que surgem teses que apresentam algum questionamento acerca do modelo bicameral adotado em diversos sistemas comparados.

No capítulo 2, intitulado “Bicameralismo: razões e justificativas”, buscar-se-á, por meio de revisão bibliográfica, apontar as variáveis que explicam a existência de duas Casas legislativas, trabalhando, sobretudo, com as principais justificativas para a existência de Senados contemporâneos, quais sejam a moderação e a federação. Para tanto, convém compreender o surgimento e evolução da Câmara Alta inglesa e estadunidense. O mesmo será feito com o Senado brasileiro, objeto de estudo desse trabalho, no capítulo 5.

O terceiro capítulo (O Senado e a moderação) abordará a atuação do Senado como Casa moderadora, atendo-se às regras de composição e aos instrumentos criados para que as segundas Casas legislativas contribuam para a estabilidade e maturidade da estrutura política e do sistema organização de poderes.

O capítulo 4 (O Senado e a moderação), por sua vez, tem o intuito de verificar o desempenho do Senado como Casa federativa a partir de algumas das atribuições que lhe foram conferidas em razão do recorte territorial. Atestar-se-á a relevância da estrutura bicameral em Estados federados, bem como as formas e efetiva representação dessas unidades territoriais por seus membros.

No último capítulo, os apontamentos feitos no terceiro e quarto capítulos serão trazidos para reflexão no interior da estrutura legislativa brasileira e a atuação do Senado Federal pátrio. A abordagem pretende verificar a compatibilidade do desempenho,

concomitante, da Câmara Alta como Casa de representação dos Estados e Casa moderadora.

Desenvolvidos esses tópicos, poder-se-á identificar a atuação e relevância do Senado no Brasil, de modo a compreender a possibilidade ou não de teses extremistas que vislumbram a possibilidade de sua extinção. Também poderão ser testadas propostas de reforma.

Assim, observado que a segunda Casa legislativa adquire papel relevante na leitura do constitucionalismo brasileiro contemporâneo no quadro da organização das funções estatais, apresentar-se-á um elemento relevante para impossibilitar o mero impulso abolicionista. Tal debate desloca o eixo do cidadão comum na análise do Senado Federal e permite a construção de argumentos mais próximos à teoria democrática e à teoria constitucional contemporânea.

## 2. BICAMERALISMO: RAZÕES E JUSTIFICATIVAS

### 2.1 Considerações iniciais: aspectos conceituais do bicameralismo

O bicameralismo se caracteriza, essencialmente, pela existência de duas Casas legislativas. Há quem considere bicamerais sistemas que possuam pelo menos duas Casas legislativas, bem como aqueles que só caracterizam como bicamerais aqueles que optam por compor as Casas legislativas a partir de critérios distintos, ou aqueles que exijam que a segunda Casa possa, efetivamente, vetar decisões políticas.<sup>21</sup>

Para Willian Riker, o bicameralismo se define pela existência de duas ou mais Câmaras legislativas.<sup>22</sup> George Tsebelis e Jeannette Money apresentam conceito formal semelhante, aplicável aos legislativos compostos por duas assembleias.<sup>23</sup> Tsebelis, contudo, em outro momento, salienta que na dimensão política devem ser consideradas legislaturas unicamerais aquelas em que a segunda Casa não possui poder de veto.<sup>24</sup> Jeremy Waldron, por sua vez, considera bicamerais aqueles Estados que optem por uma segunda Casa legislativa de representação distinta da primeira. Ademais, considera indispensável a independência das Câmaras Altas em relação ao executivo.<sup>25</sup>

Tsebelis e Money afirmam que um terço dos legislativos nacionais do mundo é bicameral, sem obedecer a padrão, contudo. O bicameralismo se apresenta das mais diferentes formas, havendo variados modelos de interação entre as Casas legislativas. Não se trata de modelo exclusivo de federações, sendo possível encontrá-lo em Estados unitários. Em decorrência dessa flexibilidade, os autores descrevem as Câmaras Altas

---

<sup>21</sup> Essas são as definições de Willian Riker, Jeremy Waldron e George Tsebelis e serão melhor elaboradas a seguir.

<sup>22</sup> RIKER, Willian H. The justification of bicameralism. **International Political Science Review**, v. 13, n. 1, p. 101-116, 1992.

<sup>23</sup> TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge University Press, 1997.

<sup>24</sup> “Um ator institucional só será computado como portador de um poder de veto se detiver o poder formal para fazê-lo. No que diz respeito ao bicameralismo, há países nos quais a Câmara Alta só dispõe de poder para adiar as decisões. Por exemplo, ainda que a Grã-Bretanha e a Áustria sejam formalmente sistemas bicamerais, nos dois países, em última instância, a Câmara Baixa pode anular em última instância (sic) as objeções da Câmara Alta. Portanto, esses dois sistemas devem ser classificados como legislaturas unicamerais.” TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun./1995.

<sup>25</sup> WALDRON, Jeremy, Bicameralism. **New York University Public Law and Legal Theory Working Papers** No. 12-19, 2012.

como *protean*,<sup>2627</sup> traduzido por Pedro Neiva e Maurício Izumi como uma característica “camaleônica”.<sup>28</sup>

Prova da ausência de padrão bicameral é que também se pode identificar o bicameralismo em esfera subnacional.<sup>29</sup> Nos Estados Unidos, por exemplo, desde o modelo confederado, houve Estados que optaram compor o legislativo com duas Casas. Atualmente, segundo Samuel Patterson e Anthony Mughan,<sup>30</sup> Nebraska é o único Estado com legislativo unicameral.<sup>31</sup> Segundo Luther, o bicameralismo em legislativos subnacionais também é adotado na Austrália e na Índia.<sup>32</sup>

Jörg Luther chegar a identificar o bicameralismo em esfera supranacional. Nesse enfoque, afirma que quando organismos internacionais possuem, ao mesmo tempo, duas assembleias gerais, constituídas por critérios distintos, pode-se considerar existente um sistema bicameral além das fronteiras do Estado nacional.<sup>33</sup>

Para efeitos deste trabalho, serão considerados bicamerais aqueles Estados nacionais em que o poder legislativo é composto por duas Casas. Ainda, também serão considerados bicamerais aqueles Estados nos quais a deliberação legislativa, em alguma hipótese, envolva duas instâncias.<sup>34</sup> A abrangência desse conceito permitirá estudar maior quantidade de variáveis que caracterizam e justificam a existência de segundas Câmaras.

---

<sup>26</sup>TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**, op.cit.

<sup>27</sup> Segundo Pedro Neiva e Maurício Izumi, “A palavra vem do Deus grego ‘Proteus’, homem velho e profético que morava no mar, mudava constantemente de forma e tinha a capacidade de prever o futuro”. NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Perfil profissional e distribuição regional dos senadores brasileiros em dois séculos de história. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, p. 165-188, fev./2014. p. 183.

<sup>28</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os Senadores Suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-21, jun./2012.

<sup>29</sup> LUTHER, Jörg. The search for a constitutional geography and histography of second chambers. In: LUTHER, Jörg; PASSAGLIA, Paolo; TARCHI, Rolando (Org.). **A world of second chambers: Handbook for constitutional studies on bicameralism**. Giufrfrè Editore, 2006.

<sup>30</sup> PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus Ohio State University Press, 1999.

<sup>31</sup> Em sua tese, Otávio Túlio Pedersoli Rocha afirmou que o estado de Maine votou, em 2009, pela extinção do Senado estadual, o que seria implementado até 2014. De acordo com o Constituição do Estado, Maine ainda é formado por legislatura bicameral. ROCHA, Otávio Túlio Pedersoli. **A relevância do Senado para o estado federal do Brasil**. 2010, 276f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2010; **Constituição de Maine**. Disponível em <<http://legislature.maine.gov/ros/LawsOfMaine/#Const>> Acesso em: jun/17

<sup>32</sup> O autor afirma que a experiência de legislativos bicamerais subnacionais existiu no Canadá até 1968 e na Alemanha, até 2003. LUTHER, Jörg. The search for a constitutional geography and histography of second chambers, *op. cit.*

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> A inclusão dessa segunda hipótese de bicameralismo foi inserida, sobretudo, em função do desenho constitucional alemão. O *Bundesrat*, na tradução “Conselho Federal”, na Constituição não é diretamente previsto como um órgão legislativo, embora tenha participação no processo legislativo. Ver:

## 2.2 Bicameralismo: classificações e tipologias

Na experiência comparada, como dito, não há como identificar padrão único de bicameralismo,<sup>35</sup> sendo possível encontrá-lo em diversos sistemas políticos, bem como em diferentes formas de Estado, com variadas características representativas. Essas diferenças se revelam importantes no contexto político de formação de maiorias, aprovação de propostas legislativas e apoio ao executivo.

A ciência política, com frequência, se utiliza do paradigma criado por Arend Lijphart quando se debruça sobre a compreensão do bicameralismo. Segundo o autor, é possível diferenciar bicameralismos fortes e fracos a partir de três características. A primeira delas, diz sobre a extensão dos poderes formais que a segunda Casa legislativa possui. Não é incomum que elas sejam subordinadas à Casa de representação popular. Assim, Câmaras Altas que têm poderes semelhantes ou iguais aos da Câmara Baixa configuram arranjos bicamerais mais fortes.<sup>36</sup>

A segunda característica usada nessa classificação é a forma de seleção dos membros da segunda Casa. De acordo com Lijphart, segundas Casas cujos membros são eleitos diretamente contam com maior legitimidade democrática o que influencia as atribuições que lhe são conferidas. Nesse sentido, Câmaras Altas cujos membros são eleitos por sufrágio direto, em geral, têm mais poder do que aquelas em que são nomeados pelo executivo, por exemplo.<sup>37</sup>

A partir desses dois critérios, Lijphart classifica os sistemas bicamerais em simétricos e assimétricos. São considerados simétricos os sistemas bicamerais nos quais as Câmaras possuem poderes legislativos iguais ou semelhantes, não havendo preponderância de uma delas. São assimétricos, a seu turno, sistemas em que a Câmara Alta possui apenas o poder de adiar a votação determinada legislação, não atuando efetivamente, no conceito de Tsebelis, como *veto player*.<sup>38</sup> Nesses casos, o posicionamento do Senado sempre poderá

---

ALEMANHA, **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Disponível em < <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf> > Acesso em 04 out 2017

<sup>35</sup> SHELL, Donald. The history of bicameralism. **The Journal of Legislative Studies**, v. 7, n. 1, p. 5-18, 2001.

<sup>36</sup> LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries**. New Haven: Yale University. 1999.

<sup>37</sup> LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries**. New Haven: Yale University. 1999.

<sup>38</sup> "Um *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política (.)" TSEBELIS, George. **Processo decisório em sistemas políticos: veto players** no

ser superado pela Câmara Baixa. Ressalta-se, como já explicitado, que os poderes conferidos aos membros da Casa têm íntima relação com a forma como são selecionados.<sup>39</sup>

Ainda, a última característica a determinar bicameralismos fortes e fracos diz respeito à composição das Casas, na qual se utilizam os critérios de eleição. O autor classifica como congruentes os sistemas em que ambas as Casas possuem bases de representação e sistema eleitoral idênticos. O Brasil, nesse caso, seria um exemplo de bicameralismo incongruente, pois a Câmara dos Deputados é responsável pela representação popular, eleita proporcionalmente, enquanto os membros do Senado enfrentam eleição majoritária e representam os Estados. Espera-se que sistemas bicamerais congruentes tendam a produzir composição partidária semelhante em ambas as Casas.<sup>40</sup>

De acordo com os critérios estabelecidos por Lipjhart, consideram-se fortes os Senados simétricos e incongruentes. São fracos aqueles que, ao mesmo tempo, são assimétricos e incongruentes. O Brasil, nesse contexto, apresenta bicameralismo forte, pois o Senado, no processo legislativo, pode ter posição definitiva. Além disso, a composição das Casas legislativas é distinta, sendo os senadores eleitos por sufrágio universal direto, enquanto a eleição para deputado federal é proporcional.<sup>41</sup>

Em classificação jurídica, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>42</sup> traz tipologia que se utiliza, ao mesmo tempo, de critérios de representação e de função.<sup>43</sup> Nessa ótica, seriam quatro os tipos de bicameralismo: aristocrático, técnico, federal e sistemático ou moderador.<sup>44</sup>

A primeira classificação diz respeito às origens do sistema bicameral moderno. Inicialmente, a segunda Câmara surgiu com o intuito de representar classes sociais. A Casa dos Lordes, representante da aristocracia, perdeu força com o fim do absolutismo. O processo de democratização do poder não aceitava mais a herança como justificativa para o controle político. Nesse contexto, até mesmo a Casa dos Lordes se atualizou

---

presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun, 1995.

<sup>39</sup> LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries**. New Haven: Yale University. 1999.

<sup>40</sup> Na compreensão de Waldron (Bicameralism *op. cit.*) sistemas congruentes não justificam a existência de uma segunda Casa legislativa. Nesses casos, uma segunda Câmara seria redundante, elevando gastos e tornando o processo legislativo mais moroso.

<sup>41</sup> LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries**. New Haven: Yale University. 1999.

<sup>42</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

<sup>43</sup> Segundo Ferreira Filho, sua classificação é feita a partir da natureza da segunda Câmara.

<sup>44</sup> Classificação idêntica é feita pela jurista gaúcha Rossah Russomano. RUSSOMANO, Rossah Senado e o Bicameralismo Federal Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 13, n. 50, p. 103-114, abr./jun., 1976.

democratizando-se, ainda que timidamente. Em 1958, *Life Peerages Act* possibilitou a nomeação de membros vitalícios sob recomendação do primeiro-ministro. Em 1963, futuros membros por sucessão ganharam o direito de renúncia ao cargo. Aos poucos, a representação por privilégios e berço foi se diluindo,<sup>45</sup> embora ainda existente. Assim, o bicameralismo aristocrático foi se tornando anacrônico.

O segundo modelo também se perdeu no tempo, não encontrando exata correspondência contemporânea, de acordo com Ferreira Filho. Trata-se do chamado bicameralismo técnico, no qual as Câmaras Altas desempenham a função de assessoramento especializado. O principal exemplo foram as Câmaras Corporativas existentes na Áustria durante a vigência da Constituição de 1934.

Antônio Costa Pinto afirma que a Constituição austríaca de 1934 substituiu o legislativo por órgãos consultivos que representavam quatro áreas: o Estado, a cultura, a economia e as regiões. Embora sua função não fosse meramente assessorial, afirma que “esses órgãos consultivos, que tinham o poder de veto apenas limitado e parcial, o que poderia ser contornado pelo executivo”. Finaliza pontuando que “[a] submissão do poder legislativo ao governo deixava pouco espaço para a expressão de opiniões sobre a política pública não sancionada pelo executivo”.<sup>46</sup>

No período entre guerras, algumas ditaduras incorporaram o ideal corporativo ao parlamento como forma de legitimação e consolidação do sistema autocrático. Além do mencionado exemplo austríaco, Portugal criou, em 1918, uma segunda Casa com o mesmo desenho. Foi uma experiência breve, que durou menos de um ano. Na Espanha, por sua vez, esse tipo de representação se consolidou na própria Câmara Baixa, considerando se tratar de legislativo unicameral.<sup>47</sup>

A instituição da segunda Casa corporativa também ocorreu na Irlanda, pela Constituição de 1937. Contudo, ao contrário dos exemplos mencionados, a experiência constitucional contemporânea do país guarda alguma similaridade com a previsão do texto da década de 1930.

Para Meg Russell, o modelo irlandês é o principal exemplo de Senado de representação de categorias profissionais. A ideia é que se candidatem sujeitos que detenham conhecimento nas áreas de agricultura, cultura e educação, indústria e comércio.

---

<sup>45</sup> SHELL, Donald. To Revise and Deliberate: The British House of Lords. In: PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus Ohio State University Press, 1999. cap. 7, p. 199-224.

<sup>46</sup> PINTO, Antônio Costa. O corporativismo nas ditaduras da época do Fascismo. **Varia história**. v. 30, n. 52, p. 17-49, jan./abr. 2014. p. 37.

<sup>47</sup> Idem.

A autora afirma, entretanto, que essa espécie de representação técnica, na realidade, é mitigada pelos interesses partidários.<sup>48</sup>

Ainda, nas segundas Casas legislativas do Marrocos e da Índia é possível encontrar membros eleitos com base no critério profissional e técnico. Em Marrocos, dois quintos dos membros são eleitos por corporações comerciais, industriais e de agricultura. Na Índia, doze representantes são escolhidos com base em seus conhecimentos em artes, ciência e literatura.<sup>49</sup>

Na atualidade, segundas Câmaras continuam a cumprir a função representativa com intuito de equilibrar os interesses apresentados pela Câmara Baixa, na defesa de minorias étnicas, linguísticas e, mais comumente, territoriais. Toma-se como exemplo o Senado belga que tem parte de seus membros escolhida por “Conselhos Comunitários” dos diferentes grupos linguísticos do país, a saber, o francês, o flamengo e o alemão.<sup>50</sup> Na Colômbia, dois senadores são eleitos para representar as comunidades indígenas.<sup>51</sup>

No aspecto representativo, o critério territorial, segundo John Coakley<sup>52</sup>, é o mais utilizado,<sup>53</sup> sobretudo, em Estados com áreas extensas e federais.<sup>54</sup> Essa foi a opção do Canadá, Brasil, Austrália, Alemanha, dentre outros. A representação federal no Senado teve sua origem na experiência norte-americana em que os constituintes criaram a especificidade de se eleger membros a partir das unidades federadas, protegendo Estados menores dos Estados maiores, considerando a sobrerrepresentação desses na Câmara Baixa.

Ainda que a classificação de Ferreira Filho diga somente sobre Estados federais, a representação de recortes territoriais, seja de Estados, de províncias e regiões também pode ser encontrada em arranjos unitários descentralizados. Os Senados polonês, espanhol e italiano são exemplos dessa configuração.<sup>55</sup>

---

<sup>48</sup> RUSSELL, Meg. **A Vocationally Based Upper House?** Lesson from Ireland. February 1999.

<sup>49</sup> RUSSELL, Meg. Second Chambers Overseas. **The Political Quarterly**, v. 70, n. 4, p. 411-417, oct./1999.

<sup>50</sup> RUSSELL, Meg. What are Second Chambers for? **Parliamentary Affairs**, v. 54, n. 3, p. 442-458, jul. 2001.

<sup>51</sup> COLÔMBIA. Constitución (1991) Constitución Política de Colombia. Artigo 171. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, 1991.

<sup>52</sup> COAKLEY, John. The Strange Revival of Bicameralism. **The Journal of Legislative Studies**, v. 20, n. 4, p. 542-572, jul. /2014.

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo? **Dados: Revista das Ciências Sociais**, v. 49, n. 2, p. 269-299, 2006.

<sup>55</sup> RUSSELL, Meg. The Territorial Role of the Upper House. **The Journal of Legislative Studies**, v. 7, n. 1, p. 105-118, 2001.

Segundo Meg Russell, as Casas de representação territorial têm como objetivo “representar os territórios e seus interesses em nível nacional; promover um fórum para que as diferentes unidades territoriais debatam políticas e cheguem a posições comuns; e ligar o legislativo nacional às assembleias territoriais ou governos.”<sup>56</sup> Assim, no bicameralismo federativo, as segundas Casas têm o intuito de levar os interesses regionais à esfera federal. Na prática, a vivência dessa representação federativa é bastante criticada. Esse ponto será melhor desenvolvido em capítulo dedicado ao Senado como Casa federativa.

Os tipos de bicameralismo oferecidos pela classificação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho não se excluem. A segunda Casa do mesmo Estado pode exercer, concomitantemente, a função moderadora e federal, por exemplo. A recorrente convivência entre essas tipologias,<sup>57</sup> como ocorre no caso brasileiro, será o enfoque do presente estudo. Sendo assim, cumpre destacar que a classificação de Ferreira Filho será utilizada, uma vez que este é um trabalho de direito constitucional. As nuances e recortes oferecidos pela ciência política também serão úteis para auxiliar a compreensão do desempenho dos Senados na contemporaneidade.

Importante esclarecer que neste trabalho são consideradas federações aquelas em que a Constituição assim dispuser. Assim, arranjos descentralizados em países unitários, como ocorre na Espanha e na Itália, não terão seus Senados considerados como Casas federativas, ainda que contem com algum aspecto de representação territorial.

Também convém salientar o que será considerado moderador para efeitos deste trabalho. O apanhado das características que historicamente são estabelecidas como modo de se aprimorar o sistema de freios e contrapesos e, até mesmo, criar uma Casa conservadora, segundo parte da literatura, será por aqui chamado de bicameralismo moderador. Características como faixa etária mais elevada, maior experiência política e mandato mais longo são atributos desse modelo, e têm como objetivo criar uma Casa legislativa com perfil diferenciado de modo a adotar postura mais moderada e parcimoniosa do que a Câmara popular.

Por fim, este trabalho reconhece a excepcionalidade de algumas experiências históricas ao tema sob análise. A partir dos apontamentos de Tsebelis e Money, os pontos de partida das reflexões propostas serão a experiência da Inglaterra e dos Estados Unidos. Ao comentarem sobre bicameralismo, os autores dizem que os Estados unitários tomam a

---

<sup>56</sup> RUSSELL, Meg. *The Territorial Role of the Upper House*, *op. cit.* p. 109

<sup>57</sup> A relação entre bicameralismo e federalismo será melhor trabalhada no capítulo 4.

experiência britânica como ponto de partida; enquanto as federações se valem do modelo criado pelo arranjo estadunidense.<sup>58</sup> Inevitável, assim, estudar o panorama histórico e político em que as segundas Casas legislativas desses países se consolidaram. A partir desses recortes, será possível compreender melhor a estrutura bicameral brasileira.

### 2.3 O papel do Senado na separação de poderes

Ainda que se vislumbrem variações nas características das segundas Casas legislativas, é possível identificar pontos comuns que justificam a adoção do bicameralismo. Montesquieu consagrou a separação de poderes como modo de limitação e controle dos poderes por eles mesmos. Nesse enfoque, a composição do legislativo em duas Casas é também vista como meio de se evitar arbitrariedades e autoritarismos, sendo, então, um aprimoramento da divisão de poderes dentro do próprio legislativo.<sup>59</sup>

No arranjo do poder legislativo, Montesquieu salientou a importância de se diferenciar as demandas do povo daquelas da nobreza. A sujeição dos nobres às vontades do povo configuraria cenário autoritário, uma vez que se tratam de expectativas e anseios distintos. O mesmo ocorreria se o povo se sujeitasse às leis elaboradas exclusivamente pela nobreza. Assim, pontuou que a estrutura do legislativo deveria contemplar ambas as classes por meio de duas Casas legislativas, concluindo que “(...) o poder legislativo será confiado ao corpo dos nobres e ao corpo que for escolhido para representar o povo, que terão cada um suas assembleias e suas deliberações separadamente, e opiniões e interesses separados”.<sup>60</sup>

Sob a ótica de Montesquieu, a estrutura bicameral do legislativo contribui com a estabilidade política do Estado. O bicameralismo, dentro desse panorama, é visto como modo de aprimoramento do princípio da separação de poderes, uma vez que “[s]endo o corpo legislativo composto de duas casas uma se prende a outra com sua mútua faculdade de impedir. Ambas estarão presas ao poder executivo, que estará ele mesmo preso ao legislativo”.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**, *op. cit.*

<sup>59</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. **Revista dos Tribunais** (São Paulo), São Paulo, v. 97, n. 868, p.53-68, fev. 2008.

<sup>60</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Livro XI, Capítulo VI. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 172.

<sup>61</sup> Idem. p. 176.

A elaboração de legislação que possa conformar interesses tão distintos e, por vezes antagônicos, condiciona cenário inerte, de pouca mudança. Na visão de autor francês, esse é o ambiente em que se produzem poucas e boas leis, somente aquelas realmente necessárias.<sup>62</sup> De acordo com a leitura de Ferreira Filho, Montesquieu “(...) admite o desacordo mas com ele não se preocupa, já que, supõe, naturalmente o mesmo se resolverá por um acordo imposto pela força das coisas”.<sup>63</sup>

Trazendo a lógica apresentada por Montesquieu para a experiência republicana, o federalista James Madison explicitou a necessidade de mútuo controle entre poderes, de modo a garantir a prevalência do interesse público. No caso do poder legislativo, ressaltou, ainda, a necessidade de dividi-lo, sob a seguinte justificativa:

Não é possível, porém, dar a cada braço do governo igual poder de autodefesa. No governo republicano, a autoridade legislativa predomina necessariamente. O remédio para este inconveniente é dividir o legislativo em diferentes ramos e torná-los, mediante diferentes modos de eleição e diferentes princípios de ação, tão pouco vinculados um com o outro quanto o permitam a natureza de funções comuns e sua dependência comum da sociedade.<sup>64</sup>

No mesmo sentido de Montesquieu, Madison mostrou-se favorável a uma quantidade módica de leis. Alegou que sua abundância poderia gerar cenário de instabilidade e desconhecimento das leis pelos próprios cidadãos. O Senado, em sua função moderadora e revisora, é visto como instituição capaz de fornecer contribuição ao verificar a pertinência e necessidade de inovação legislativa.

Em sua abordagem, John Stuart Mill defendeu o arranjo bicameral, vislumbrando a concentração de poder em única Casa legislativa como o modelo mais corruptível e menos democrático. Mill apresentou-se favorável à segunda Casa eleita, capaz de representar os anseios do povo de forma experiente. Era radicalmente contra ao modelo aristocrático e hereditário da Casa dos Lordes, defendido por Montesquieu.<sup>65</sup>

O recorte literário exposto apresenta o princípio da separação de poderes além de sua exclusiva tripartição e especialização de funções, a partir da nuance do bicameralismo. Nesse enfoque, a existência da segunda Casa legislativa é vista como elemento capaz de

---

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O modelo político na Constituição do Império. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 70, p. 327-344, 1975.

<sup>64</sup> MADISON, James, Federalist n. LI. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalists Papers**. Black & White Publications, 2015, p. 160

<sup>65</sup> MILL, John Stuart. **Utilitarianism, On Liberty, Considerations on Representative Government**. Remarks on Bentham's Philosophy. Introduction, textual editing and critical end matter by J. M. Dent. London: Everyman, 1972.

estruturar a complexidade representativa do poder legislativo, de modo a aprimorar o controle e a fiscalização entre poderes.

O modo como esse sistema de freios e contrapesos se conforma, depende de como os poderes se relacionam. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a forma como se dá a organização dos poderes dentro do Estado pode ser utilizada para compreender o sistema de governo adotado.<sup>66</sup> Assim, as próximas reflexões serão dedicadas à análise da segunda Casa legislativa e suas atribuições nos sistemas de governo parlamentarista e presidencialista, utilizando como referencial o princípio da separação de poderes.

### 2.3.1 Nos sistemas presidencialistas

O sistema de governo presidencialista se caracteriza, fundamentalmente, pelo acúmulo das atribuições da chefia de estado e da chefia de governo na pessoa do presidente, principal figura política do país. Quanto ao princípio da separação de poderes, a essência do modelo presidencialista é a independência entre os poderes legislativo e executivo. Assim, não cabe a Câmara popular destituir o presidente por perda de apoio político. Essa possibilidade ocorrerá em episódios excepcionais, somente nos casos de crime de responsabilidade. A Câmara também não é responsável por eleger o representante do executivo. No mesmo enfoque, não cabe ao presidente a dissolução da Câmara.<sup>67</sup>

Meg Russell afirma ser mais comum que os países presidencialistas contem com segundas Casas mais fortes. Assim, o bicameralismo simétrico, no qual ambas as Casas legislativas possuem poderes semelhantes é mais frequente em Estados que adotam o presidencialismo como sistema de governo.<sup>68</sup>

Pedro Neiva possui importante estudo que confronta o poder das segundas Casas na América com variáveis como tamanho da população, grau de urbanização, sistema de governo, federalismo, dentre outros. O autor aponta que o componente mais importante para verificar a extensão dos poderes conferidos ao Senado é o sistema de governo. Assim, em decorrência dessa análise, afirma que os Senados em países presidencialistas são mais poderosos do que aqueles de países parlamentaristas, concluindo que

---

<sup>66</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. *Op. cit.*

<sup>67</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. *op. cit.*

<sup>68</sup> RUSSELL, Meg. Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey. **The Political Quarterly**, v. 83, n. 1, p. 117-129, Jan./Mar. 2012.

(...) o federalismo é de fato, uma variável importante na explicação do bicameralismo. No entanto, o arranjo federativo não explica a força das câmaras altas. A principal explicação para isso é dada pelo sistema de governo: nos sistemas parlamentaristas, aquelas casas legislativas contam com poucas atribuições, enquanto, nos presidencialistas, suas atribuições são amplas. (...)Nos países presidencialistas, as câmaras altas não só participam ativamente da elaboração do aparato legal, mas exercem um papel fundamental no funcionamento do sistema político como um todo muito além das disputas políticas corriqueiras.<sup>69</sup>

No mesmo sentido, Mariana Llanos e Francisco Sánchez concluem “(...) que o bicameralismo simétrico encontra-se correlacionado com o presidencialismo, e não com o Federalismo como se acreditava (...)”.<sup>70</sup>

A conformação de Senados poderosos em países presidencialistas tem a ver com o modo como o legislativo e o executivo se organizam nesses Estados. Uma vez que esse modelo de sistema do governo estabelece ampla separação entre esses poderes, à segunda Casa legislativa são conferidas atribuições que ampliam o controle do executivo, como a necessidade de confirmação das nomeações feitas pelo presidente em diversos setores.

O aperfeiçoamento do controle entre os poderes por meio da criação da segunda Casa foi adotado por várias experiências presidencialistas. Na América Latina, o movimento contrário também é ocorreu. A extinção dos Senados na Venezuela e no Peru, bem como o debate sobre o tema na Bolívia, se situaram em contexto de aumento da concentração de poder no executivo, por meio da eliminação de um dos *veto player* institucionais que compunha o legislativo.<sup>71</sup> Segundo John Coakley, a extinção do Senado fez parte de uma reforma política radical promovida pelo então Presidente Hugo Chávez.<sup>72</sup> Sobre esse cenário, Diego Reynoso aponta

Por um lado, a chegada de presidentes fortemente decisionistas (os Sandinistas na Nicarágua; Fujimori no Peru; Chávez na Venezuela, e Evo Morales na Bolívia) favoreceu a instauração de instituições políticas majoritárias e a concentração do poder de tomada de decisão no Executivo.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo? *op. cit.*

<sup>70</sup> LLANOS, Mariana; SANCHÉZ, Francisco. O bicameralismo em perspectiva comparada. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: PNUD, 2006. p. 159-164.

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> COAKLEY, John. The Strange Revival of Bicameralism, *op. cit.*

<sup>73</sup> REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *op. cit.*

Para Llanos e Nolte, a experiência venezuelana e peruana de abolição dos respectivos Senados, ainda que pouco estudada, evidencia a preponderância de interesses políticos e partidários. A extinção das segundas Casas, nesses contextos, decorreu de lideranças partidárias fortes, com intuito de facilitar a criação de maiorias políticas pelo presidente.<sup>74</sup>

Assim, a prevalência de Senados fortes nos países presidencialistas tem a ver com a forma como os poderes executivo e legislativo se relacionam nesse modelo de sistema de governo. Em razão da desvinculação institucional entre esses poderes, às segundas Casas são atribuídas relevantes competências para que exerçam controle sobre o executivo. O cenário na experiência parlamentarista é diferente e será visto a seguir.

### *2.3.2 Nos sistemas parlamentaristas*

Diferentemente do modelo presidencialista, no parlamentarismo os poderes executivo e legislativo estão fortemente ligados. As funções da chefia de estado e da chefia de governo são exercidas por pessoas distintas. A manutenção do governo está sujeita ao apoio político da maioria do parlamento. Esse parlamento, leia-se a Câmara de representação popular, por outro lado, também poderá ser dissolvido pelo governo a qualquer tempo. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a estabilidade do modelo parlamentarista está relacionada com o sistema de partidos, tendo maior êxito nas experiências bipartidárias.<sup>75</sup>

De acordo com Meg Russell, conforme apontamentos explicitados no item anterior, os Senados em países parlamentaristas contam com poderes mais módicos quando comparados aos sistemas presidencialistas. Em geral, não podem vetar a legislação, possuindo, apenas, o poder de adiar sua votação.<sup>76</sup>

No parlamentarismo, essa conformação de poderes mais enxutos decorre da própria forma como o legislativo e o executivo se relacionam. A interdependência entre eles promove controle mútuo, dispensando a atuação da segunda Casa legislativa como esfera adicional de fiscalização do executivo, conferindo-lhe poderes mais modestos. Esse controle é inerente à própria estrutura do parlamentarismo, sendo exercido pela Câmara Baixa.

---

<sup>74</sup> LLANOS, Mariana e NOLTE, Detlef. *Bicameralism in the Americas... op. cit.*

<sup>75</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** *op. cit.*

<sup>76</sup> RUSSELL, Meg. *Second Chambers Overseas. op. cit.*

Nesse contexto, o Senado é um órgão mais autônomo, não sujeito às nuances da relação entre o governo e a Casa de representação popular. Sobre parlamentarismo, Meg Russell aponta que o Senado, em geral, não possui a capacidade de suscitar “voto de desconfiança” trazendo-lhe maior independência política. Os membros da segunda Casa estão menos sujeitos às pressões do governo. No mesmo sentido, o governo não pode dissolver o Senado. Na visão da autora, sendo desnecessária a formação de maiorias para garantir a governabilidade, os membros da segunda Casa tendem a atuar de forma mais isenta e menos partidária. O Senado, assim, pode se apresentar como Casa parlamentar não dominada do pelo executivo e seu partido.<sup>77</sup>

Em compreensão semelhante à de Russell, Jeremy Waldron mostra-se favorável ao bicameralismo, desde que haja uma instância legislativa que seja independente do executivo, sendo este papel comumente atribuído às segundas Casas.<sup>78</sup> Nesse cenário, a manutenção da chefia do governo está relacionada ao apoio político da Câmara Baixa, não se tratando de atribuição da Câmara Alta, garantindo-lhe, pois, maior neutralidade.

Verificou-se que a extensão dos poderes conferidos aos Senados no mundo pode ter influência do sistema de governo adotado, sendo as segundas Casas mais poderosas encontradas nos países presidencialistas. Nos Estados que adotam o sistema parlamentarista, em geral, os Senados não possuem a prerrogativa de exercer o “voto de desconfiança”, conferindo-lhes maior independência em relação ao executivo. Ainda, contam com poderes mais limitados, não lhes cabendo o uso do poder de veto. A relação entre executivo e legislativo, contudo, não é uma variável exaustiva. Como já visto, o poder das Câmaras Altas pode também variar em relação ao modo como seus membros são escolhidos.<sup>79</sup>

#### **2.4 As origens do modelo inglês: A Casa dos Lordes**

O modelo bicameral inglês foi instituído por volta dos séculos XIII e XIV<sup>80</sup> e é o exemplo mais antigo de Câmara Alta a ser encontrada na atualidade. A segunda Casa legislativa inglesa, denominada Casa dos Lordes, foi criada com o intuito de assegurar representação distinta da Casa dos Comuns, responsável por refletir anseios de grande

---

<sup>77</sup> RUSSELL, Meg. What are Second Chambers for? *op. cit.*

<sup>78</sup> WALDRON, Jeremy, Bicameralism. *op. cit.*

<sup>79</sup> Ver item 2.2 do Capítulo 2.

<sup>80</sup> LEITE, Beatriz Westin de Cerqueira Leite. **O Senado nos Anos Finais do Império** (1870-1889). Brasília, Senado Federal, 1978.

parte da população, de composição heterogênea, de maioria nada privilegiada. A instituição da segunda Câmara tinha o objetivo de se contrapor à representação popular, sendo composta, assim, por nobres, membros do clero, homens financeiramente abastados, todos com assentos vitalícios.<sup>81</sup>

A Casa dos Lordes possui aspectos que se afastam das características mais comuns das segundas Casas legislativas contemporâneas. Além da elevada quantidade de membros, sendo mais numerosa do que a Câmara Baixa, ela é integralmente composta por lordes não eleitos. Conta ainda com assentos hereditários. Contudo, não se pode afirmar que se trata da mesma instituição que aquela existente no momento de sua criação. Modificações paulatinas e significativas ocorreram ao longo dos séculos, demonstrando a resiliência dessa Câmara parlamentar.<sup>82</sup> Mesmo com essas peculiaridades, dentro do recorte bicameral contemporâneo, é inevitável tomá-la como ponto de partida e referência no estudo de segundas Câmaras.

A segunda Casa legislativa inglesa se estruturou, fundamentalmente, como *locus* de representação da alta nobreza e do alto clero. Tratava-se, portanto, de uma Casa aristocrática capaz de fazer o contraponto aos anseios populares da Câmara dos Comuns. O aspecto aristocrático, nesse sentido, foi o instrumento utilizado para se moderar desejo popular. Montesquieu, ao estudar o Estado inglês, esclareceu essa opção:

Há sempre em um Estado pessoas distintas pelo nascimento, riquezas ou honras; se confundissem entre o povo e se apenas lhe coubesse uma voz como a dos outros, a liberdade comum seria a sua escravidão e não teriam interesse algum a defender, porque a maioria das revoluções seria contra elas. A parte que possuem na legislação deve, pois, ser proporcionada às outras vantagens que possuem no Estado: o que acontecerá se formarem uma corporação que tenha direito de obstar as empresas do povo, assim como o povo tem o direito de obstar as suas.<sup>83</sup>

A ausência do elemento democrático mostrou-se polêmica, sobretudo a partir do século XX, suscitando algumas mudanças na instituição. Em geral, essas modificações ocorreram nos momentos em que a maioria da Câmara dos Comuns não era conservadora. Dentre as mudanças, uma das de maior impacto foi a aprovação do *1911 Parliament Act*,

---

<sup>81</sup> Nesse sentido, ver SHELL, Donald. **To Revise and Deliberate...** *op. cit.* e LUTHER, Jörg. The search for a constitutional geography and histography of second chambers, *op. cit.*

<sup>82</sup> Segundo Donald Shell, a ausência da Constituição escrita cria ambiente mais propício a mudanças e adaptações. SHELL, Donald. **To Revise and Deliberate...** *op. cit.*

<sup>83</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis...** *op. cit.* p. 171-172.

que eliminou o poder de veto da segunda Casa. Ainda, no mesmo ato foi feita a promessa de democratização dos membros da Casa dos Lordes o que, até o momento, não ocorreu.<sup>84</sup>

Ao longo dos anos 1950, a ausência de legitimidade democrática na composição da Casa foi significativamente contestada. Em 1958, os próprios conservadores apresentaram propostas com o intuito de garantir a sobrevivência da instituição. A Casa passou a aceitar membros indicados, que não receberam seu assento por título ou herança. Pela primeira vez, as mulheres passaram a integrá-la.<sup>85</sup>

Outra importante mudança ocorreu com o *1963 Life Peerages Act* que, na opinião de Meg Russell, “reviveu a Casa dos Lordes, e a fez menos vulnerável a ataques”. Essa alteração instituiu a possibilidade de renúncia à herança ao título de lorde, impactando na redução das nomeações por hereditariedade.<sup>86</sup>

Dentre as reformas ocorridas, uma das mais impactantes foi votada em março de 1999. Muito debatida e controversa, essa mudança enfrentou grande oposição da Casa dos Lordes, mas acabou por iniciar processo de reformulação em sua composição. Foram extintos quase todos os membros hereditários, mantendo-se apenas noventa e dois assentos baseados nesse critério. A segunda Câmara inglesa, com essa mudança, teve seu número de membros significativamente reduzido.<sup>87</sup>

A diminuição no tamanho da Casa dos Lordes não foi o único impacto trazido por essa mudança no perfil de seus membros. A saída de grande parte daqueles que ocupavam assentos por hereditariedade culminou também na redução no montante de representantes do partido conservador. O resultado foi maior equilíbrio partidário na Casa, entre os conservadores, os trabalhistas e os independentes. Na visão de Meg Russell, desde 1999, esse panorama contribuiu para que os membros da Casa se sentissem mais legítimos para questionar as escolhas governamentais, e assim tem sido feito. Os membros independentes têm sido importantes aliados no sucesso dos anseios do executivo. O governo, em decorrência desse arranjo partidário, mostra-se atento às considerações e aos entraves que possam advir da Casa dos Lordes, a fim de evitar atrasos e desgastes políticos.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> RUSSELL, Meg. *The British House of Lords: A Tale of Adaptation and Resilience*. In: LUTHER, Jörg; PASSAGLIA, Paolo; TARCHI, Rolando (Org.). **A world of second chambers: Handbook for constitutional studies on bicameralism**. Giuffrè Editore, 2006.

<sup>85</sup> Idem.

<sup>86</sup> Idem, p. 70.

<sup>87</sup> **REINO UNIDO**. House of Lords reform. Disponível em <<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/house-of-lords-reform/overview/hereditarypeersremoved/>> Acesso em 05 set 2017

<sup>88</sup> RUSSELL, Meg. *The British House of Lords... op. cit.*

Como visto, as mudanças na Câmara dos Lordes ocorreram gradualmente, alterando lentamente o perfil aristocrático da Casa e seus poderes. A segunda Casa legislativa inglesa, representante de abastados e nobres privilegiados, desde o início do século XX, vem passando por processos de transformação que têm assegurado maior legitimidade a seus membros.

Com o esvaziamento da representação aristocrática, restou à Casa a função moderadora, capaz de promover debates experientes e razoáveis. A elevada faixa etária da Câmara contribuiu com esse enfoque. A ausência de eleições periódicas, por sua vez, tende a fortalecer a independência dos membros nas votações. Assim, mesmo que possua limitado poder de veto, para Walter Bagehot, a segunda Câmara legislativa inglesa tem importante papel na conformação de múltiplas vontades e defesa de minorias. Pelas impressões trazidas por Russell, o governo tem se atentado a esses interesses, antecipando possíveis pontos de entrave, que podem ser trazidos pela Casa dos Lordes em negociações políticas.<sup>89</sup>

Inicialmente, nesse modelo, a fragmentação do poder legislativo surgiu como forma de controle mútuo, na qual aristocracia frearia o povo, sendo ao mesmo tempo freada por ele. O esvaziamento da aristocracia fortaleceu a função moderadora da Casa, na qual se propõe reflexão mais parcimoniosa, representativa e experiente das propostas vindas da Câmara dos Comuns. Essa conformação, que evidencia o aspecto moderador, também é vista na experiência dos Estados Unidos bem como em muitos Senados contemporâneos.

## 2.5 As origens do modelo estadunidense: O Senado Federal

Na experiência contemporânea, o Senado norte-americano pode ser considerado uma das principais referências de segunda Casa legislativa. Foi a primeira Câmara de representação federativa, recebendo, inclusive, o nome de Senado Federal. A estratificação do poder legislativo foi naturalmente instituída pelos constituintes como modelo necessário para se garantir um bom governo, uma vez que se confiar exclusivamente na boa conduta de homens não parecia ser suficiente.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> BAGEHOT, Walter. **The English Constitution**. Oxford University Press, 2001.

<sup>90</sup>“Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: é preciso capacitar o governo a controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias.” MADISON, James, Federalist n. LI. *op. cit.* p.160

Os anseios inflamados do povo eram o receio dos *framers* no momento da edição da Constituição estadunidense de 1787. A vontade do povo seria manifestada por seus representantes eleitos, membros da primeira Casa legislativa. Contudo, com o intuito de aprimorar a produção das leis e permitir que os desejos vindos dos representantes do povo não correspondessem aos calores momentâneos, o constituinte estruturou o legislativo em duas Casas, cabendo à segunda a função de revisar e ponderar os apontamentos feitos pela Câmara Baixa.<sup>91</sup>

Na construção de um novo país, a ruptura com a experiência inglesa abrangia aspectos políticos de modo a fortalecer o ímpeto republicano, desvinculando-se, ao máximo, da tradição monárquica inglesa.<sup>92</sup> Nesse modelo, “a autoridade legislativa predomina necessariamente”<sup>93</sup> e a maneira de controlar essa situação é

“dividir o legislativo em diferentes ramos e torná-los, mediante diferentes modos de eleição e diferentes princípios de ação, tão pouco vinculados um com o outro quanto o permitam a natureza de suas funções comuns e sua dependência comum da sociedade”<sup>94</sup>

Desse modo, foi proposta a criação de Câmara legislativa que pudesse fornecer uma segunda reflexão mais equilibrada e madura, capaz de frear os anseios populares vindos da primeira Casa, de representação popular. A essa Casa também coube a função de representação dos Estados que compunham a federação recém-formada. James Madison, fortemente empenhado no sucesso do projeto republicano, chegou a afirmar “que não há registro na história de nenhuma república duradoura que não tivesse um Senado.”<sup>95</sup>

Para Alexis de Tocqueville, foi a partir da experiência estadunidense que a ciência política incorporou a divisão do poder legislativo como postulado. Nesse sentido, a adoção de duas Casas legislativas é justificada, primeiramente, pela divisão da força legislativa,

---

<sup>91</sup> “Eles [constituintes (framers)] limitaram [check] o Congresso introduzindo o princípio do bicameralismo, segundo o qual o Congresso era dividido em Casa dos Representantes e Senado, e providenciando ao presidente importantes poderes legislativos, exigindo-lhe, anualmente, discurso sobre Estado da União e lhe conferindo um poder condicional de veto. Eles mantiveram o presidente em limitação [check] por meio de requerimento ao Senado para confirmar as indicações feitas pelo executivo e pelo judiciário, ordenando ao Senado que aconselhe e consinta os tratados, e autorizando o impeachment pelo Congresso. Finalmente, eles forneceram meios de manter a Suprema Corte no seu “lugar adequado” ao dar ao Congresso controle orçamentário sobre o judiciário, o poder de impedimento, e o poder de fazer exceções a e de regular a jurisdição de apelação da Corte” ROSSUM, Ralph A. **Federalism, The Supreme Court, and The Seventeenth Amendment: The Irony of Constitutional Democracy**. Boston: Lexington Books, 2001. p. 76, tradução nossa.

<sup>92</sup> Idem, p 67.

<sup>93</sup> MADISON, James, *Federalist n. LI. op. cit.* p.160

<sup>94</sup> Idem.

<sup>95</sup> MADISON, James, *Federalist n. LXIII.* MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalists Papers**. Black & White Publications, 2015, p. 194.

com o intuito de criar um bloqueio aos ímpetus que poderiam surgir com Câmara única, decorrentes da paixão popular. Ainda, o legislativo bicameral também é justificado pelo aprimoramento da produção legislativa, uma vez que a função revisora do Senado garantiria maior qualidade da atividade legiferante.<sup>96</sup>

Na comparação da Casa dos Lordes com o Senado Federal estadunidense é possível encontrar ponto convergente, qual seja a utilização da segunda Casa como instrumento de resfriamento. Na Inglaterra, esse instrumento de moderação foi criado com o intuito de preservar a vontade dos nobres, de modo a fornecer equilíbrio, ou até mesmo, conter os anseios populares.

Embora o elemento nobreza não possa ser evidenciado na composição do Senado nos Estados Unidos,<sup>97</sup> é possível identificar o desempenho da segunda Casa legislativa, nesse caso, também como instrumento moderador. Uma Casa composta por membros mais experientes seria capaz de proferir uma revisão mais temperada das vozes vindas da Câmara dos Representantes:

Nesses momentos críticos, será salutar a interferência de um corpo moderado e respeitável de cidadãos, para deter essa corrida desorientada e evitar a desgraça que o povo prepara para si próprio, até que a razão, a justiça e verdade possam recuperar seu poder sobre o espírito do povo.<sup>98</sup>

Para justificar a existência de duas Casas, optou-se por diferentes critérios em sua composição. Estabeleceu-se mandato mais longo do que o dos deputados, bem como idade mínima mais elevada. Ademais, previu-se a renovação parcial da Casa, mantendo-se parte dos membros da legislatura anterior.

A abordagem federativa da ideia de Senado, como já apontado, se confunde com a própria história do constitucionalismo estadunidense. A opção por uma terceira forma de Estado, diferente daquela desenhada pelos modelos unitário e confederado, decorreu da união de Estados independentes, e se estabeleceu em uma estrutura híbrida capaz de

---

<sup>96</sup>“O princípio da divisão do poder legislativo recebe assim sua derradeira consagração; portanto podemos considerar a partir de então como uma verdade demonstrada a necessidade de partilhar a ação legislativa em vários corpos. Essa teoria, mais ou menos ignorada nas repúblicas antigas, introduzida no mundo quase por acaso, como acontece com a maioria das grandes verdades, desconhecida de vários povos modernos, entrou enfim como axioma da ciência política de nossos dias”. TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 96.

<sup>97</sup>“Apesar disso, e sob a constatação de que o bicameralismo foi primeiramente monárquico e elitista, os norte-americanos apenas converteram o tal sistema de ordens estamentais numa nova técnica parlamentar e republicana. Até porque, enfim, estava o próprio povo da América do Norte imbuído a empregá-lo sob um novo critério federativo, fazendo-se da Câmara Alta a instância do Poder Legislativo representante dos Estados-membros na sua União Federal.” ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005. p. 127.

<sup>98</sup> MADISON, James, Federalist n. LXIII. *op. cit.* p.193.

permitir a convivência entre o governo central com os governos estaduais, promovendo autonomia administrativa e política destes.<sup>99</sup> Essa estrutura foi, posteriormente, denominada federação.<sup>100</sup>

Na compreensão dos federalistas, a criação da União era ambiciosa, mas de enorme relevância, imprescindível, até. Alexander Hamilton, no Artigo Federalista n. I se diz certo de que “este é o caminho mais seguro para vossa liberdade, dignidade e felicidade”.<sup>101</sup> Ao governo central, caberiam as responsabilidades em defesa dos interesses comuns dos integrantes desse pacto federativo e da manutenção da paz pública, tanto em face de ameaças internas, quanto externas. Ademais, a União cuidaria das relações políticas e comerciais entre os Estados e outros países.<sup>102</sup>

O sucesso do projeto da União dependia do apoio de todos os Estados confederados, sem exceção.<sup>103</sup> Para tanto, a independência desses Estados seria amplamente instituída de modo a minimizar as interferências do governo central, mantendo, para tanto, os poderes executivo, legislativo e judiciário locais.

O desenho institucional do modelo federal estadunidense esteve atento à autonomia de seus membros. A partir dessa conformação, estruturou-se o legislativo bicameral, capaz de permitir a relativa independência desses entes pela Constituição por meio da criação de uma Casa que os representasse, o Senado Federal. Parece haver relação lógica em garantir a participação e representação dos Estados membros na estrutura daquele novo Estado nacional. Essa é, pois, a justificativa federativa para opção pelo modelo bicameral.

Diante do cenário apresentado, vê-se que a trajetória do bicameralismo nos Estados Unidos se estruturou em dois enfoques: o moderador e o federativo. Desde sua criação, os

---

<sup>99</sup> “A estrutura federal, além de fortalecer a democracia, através de seus efeito (sic) protetor de minorias, completa o Estado de direito. Nesa (sic) compreensão a forma federativa, mediante a descentralização, oferece a oportunidade de experiências em âmbitos reduzidos, de competência entre os Estados federados e reduz, devido a pluralidade de centros de decisão, os riscos de uma crise total do sistema político.” BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 170.

<sup>100</sup> O texto constitucional estadunidense em nenhum momento se utiliza das palavras federalismo e federal. Ele diz sobre a estrutura do que veio a se denominar federalismo, posteriormente. Idem, p. 151.

<sup>101</sup> HAMILTON, Alexander. **Federalist n. I**. MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalists Papers*. Black & White Publications, 2015. p. 4.

<sup>102</sup> MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalists Papers*. Black & White Publications, 2015.

<sup>103</sup> “Os artigos explicitamente exigiam a concordância de treze Estados-membros antes que qualquer mudança constitucional fosse promulgada; no entanto, os Fundadores declararam que a nova Constituição representaria o povo norte-americano somente se nove Estados dessem o seu consentimento”. ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006. p. 233.

Entende-se, portanto, que a alteração do modelo confederado para uma federação se deu através de um golpe político que, segundo Ackerman, foi legítimo, pois houve a representação da vontade de povo, ainda que sem o uso dos meios jurídicos e legais previstos.

senadores passaram a representar os Estados e, ao mesmo, tempo exercer o papel de revisão e controle da legislação elaborada pela Casa popular. A convivência entre essas funções, tendo seu início com o modelo estadunidense, influenciou diversos países na América Latina que adotaram essa forma, dentre eles o Brasil.

### 3. O SENADO E A MODERAÇÃO

#### 3.1 Regras do jogo

##### 3.1.1 Aspectos iniciais

A existência de duas Casas legislativas com perfil idêntico sugere redundância. Ainda que se trate de segunda análise, membros do Senado com histórico semelhante aos representantes da Câmara Baixa tenderão a olhar para a legislação com a mesma perspectiva. Sendo assim, recorrentemente, as segundas Casas legislativas são compostas a partir de critérios distintos que possam contribuir com o aprimoramento da legislação, ampliando a representação, de modo a aumentar o equilíbrio das instituições e de suas decisões.

Alguns critérios objetivos são utilizados para se criar esse panorama de instituição mais madura. A constituição da Casa com menos membros do que a Câmara popular; a previsão de mandatos mais longos e a idade mais avançada de seus representantes são os principais recortes destinados a atender a esse propósito. Além desses critérios, o Canadá, por exemplo, previu adicionou o critério censitário à candidatura ao Senado.<sup>104</sup> Estados Unidos, Argentina e Uruguai estabeleceram tempo mínimo de cidadania para a candidatura.<sup>105</sup>

Desse modo, o perfil da segunda Câmara, diferente da primeira, foi instituído para possibilitar e aperfeiçoar o desempenho da função moderadora. Essa conformação está, recorrentemente, presente nos países que optaram pelo sistema bicameral, sejam unitários ou federados. A seguir, serão desenvolvidos três desses aspectos que, com frequência, são utilizados para instituir o perfil de Casa experiente e madura.

##### 3.2.1 Número de membros

Há certa tendência em segundas Casas legislativas menos numerosas do que as Câmaras Baixas. Segundo Samuel Patterson e Anthony Mughan, os Senados no mundo

---

<sup>104</sup> PINARD, Danielle. The Canadian Senate: Na Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged? In: LUTHER, Jorg; PASSAGLIA, Paolo; TARCHI, Rolando. **A world of second chambers**: Handbook for constitutional studies on bicameralism. Milano: Giuffrè Editore, 2006

<sup>105</sup> LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas... *op. cit.*

possuem em média 83 membros.<sup>106</sup> Meg Russell aponta que, em geral, segundas Casas possuem 60% do tamanho das Casas populares.<sup>107</sup> A Casa dos Lordes, na Inglaterra, foge à regra, tanto na proporção, quanto em números absolutos. Segundo o sítio oficial do parlamento britânico, a segunda Câmara inglesa, longe do padrão, conta, atualmente, com 803 lordes, enquanto a Casa dos Comuns possui 650 representantes.<sup>108</sup>

O Senado brasileiro encontra-se próximo da média com 81 membros, enquanto os Estados Unidos estão um pouco acima com 100 representantes. Segundo dados fornecidos pelo sítio oficial da Inter- Parliamentary Union (IPU), as segundas Casas da França (348), Índia (245), Itália (322), Japão (242) e Espanha (266) estão entre as mais numerosas, com mais de 200 senadores cada.<sup>109110</sup>

Segundo Pedro Neiva, proporcionalmente, em relação ao tamanho da Câmara Baixa, o Senado brasileiro é dos menores no mundo. Comparada à Câmara dos Deputados, a segunda Casa no Brasil possui 16% do tamanho daquela. Há, inclusive, proposta que sugere a redução no tamanho da Casa.<sup>111</sup> A proposta de Emenda Constitucional, PEC 106/2015 aventa a mudança de três para dois senadores por Estado. A principal justificativa para essa alteração é a redução de custos e despesas com parlamentares. Contudo, se a classe política possui privilégios descabidos e exorbitantes, que envolvem excessivos gastos com passagens aéreas e gabinetes super equipados, é mais importante racionalizar esses gastos do que eliminar um representante no Senado.

Sobre o tamanho da instituição, James Madison afirmou que assembleias numerosas são facilmente seduzidas por impulsos momentâneos e líderes carismáticos, devendo ser combatidas com o parâmetro oposto, arranjo que se coaduna com uma das finalidades da segunda Casa.<sup>112</sup> Conclui que o Senado deve observar a padrão distinto da Câmara, sendo um órgão menos numeroso, no qual “(...) seu poder seja conservado por um

---

<sup>106</sup> PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. *Senates... op. cit.*

<sup>107</sup> RUSSELL, Meg. *What are Second Chambers for? op. cit.*

<sup>108</sup> **REINO UNIDO**, Composition of the lords. Disponível em: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/> Acesso em jun. 2017.

<sup>109</sup> PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. *Senates... op. cit.*

<sup>110</sup> Os números mencionados à frente dos país correspondem a quantidade membros que compõe o Senado de cada um deles. (**REINO UNIDO**, Composition of the lords, *op. cit.*)

<sup>111</sup> LICHAND, Guilherme; SOBRAL, Luciano. REDUZIR o número de senadores pouparia dinheiro público? Há outros benefícios? **Nexo Jornal**, 16 nov 2016. Disponível em: <[https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2016/11/15/Reduzir-o-n%C3%BAmero-de-senadores-pouparia-dinheiro-p%C3%BAblico-H%C3%A1-outros-benef%C3%ADcios?utm\\_campaign=a\\_nexo\\_20161117&utm\\_medium=email&utm\\_source=RD+Station](https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2016/11/15/Reduzir-o-n%C3%BAmero-de-senadores-pouparia-dinheiro-p%C3%BAblico-H%C3%A1-outros-benef%C3%ADcios?utm_campaign=a_nexo_20161117&utm_medium=email&utm_source=RD+Station)> Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>112</sup> MADISON, James. *Federalist n. LXII*. MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalists Papers**. Black & White Publications, 2015.

mandato de duração considerável”.<sup>113</sup> Nesse sentido, verifica-se que Madison não dissocia o tamanho da Casa da extensão do mandato de seus membros. Para o federalista, ambas são questões relevantes na composição do Senado como instância moderadora.

Na visão de Meg Russell, o reduzido número de membros no Senado torna seu trabalho mais eficiente. Para a autora, uma Casa menos numerosa facilita as interações entre os senadores, seja em decisões tomadas pelo plenário ou dentro dos próprios comitês.<sup>114</sup> Segundo Pedro Neiva, em decorrência do tamanho da Casa, os representantes no Senado brasileiro comunicam-se, sobretudo, de maneira informal, pessoalmente. Esse cenário, para o autor, é acentuado pela ausência de previsão regimental acerca do colégio de líderes.<sup>115</sup>

Nesse ponto, Diego Reynoso apresenta visão distinta da conclusão de Russell. Segundo o autor, a relevante diferença entre o número de membros das Câmaras propicia cenário mais favorável à Casa popular. A quantidade maior de representantes torna o acesso à informação menos custoso e mais rápido. Sugere que o equilíbrio dessa diferença seja obtido pela experiência e especialização dos senadores, seja pela idade dos membros, seja pela amplitude do mandato.<sup>116</sup>

A frequente opção pelo número diminuto de membros tem o intuito de assegurar configuração distinta às Casas legislativas. Ainda que a maior quantidade de parlamentares na Câmara possa ampliar a quantidade de dados a ser obtidos, o arranjo do Senado contribui para a circulação de informações. Essa configuração, contudo, não é instituída isoladamente. Em geral, a Casa com número reduzido de membros é acompanhada de mandatos mais extensos, próximo ponto a ser desenvolvido.

### 3.2.2 Duração do mandato e periodicidade de eleições

A regra de mandatos mais longos para o Senado se aplica aos casos brasileiro, estadunidense, argentino, chileno,<sup>117</sup> japonês, francês, dentre outros.<sup>118</sup> No Brasil, assim como no Chile, os deputados são eleitos por quatro anos, enquanto seus pares na Câmara

<sup>113</sup> Idem, p.190

<sup>114</sup> RUSSELL, Meg. What are Second Chambers for? *op. cit.*

<sup>115</sup> NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196, Jun./2011.

<sup>116</sup> REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *op. cit.*

<sup>117</sup> Segundo Llanos e Nolte, esses são os únicos casos em que se aplica essa regra na América. LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas... *op. cit.*

<sup>118</sup> INTER-PARLIAMENTARY UNION, IPU, Disponível em: < <https://www.ipu.org/>> Acesso em: jun. 2017

Alta possuem mandato de oito anos. Na Argentina, a Câmara dos Deputados se renova a cada quatro anos, enquanto nos Estados Unidos o período é mais curto, de apenas dois anos. Em ambos, o mandato dos senadores é de seis anos. Esse padrão, contudo, não se aplica às experiências da Colômbia, República Dominicana, Bolívia e Uruguai. No caso dos dois primeiros, os membros de ambas as Casas contam com mandato de quatro anos, enquanto no caso dos dois últimos, todos os representantes legislativos são eleitos por cinco anos.<sup>119</sup> Na Itália, o mandato também é de cinco anos para os representantes do legislativo, havendo diferença apenas quanto aos ex-presidentes, que ocupam assento vitalício no Senado.<sup>120</sup>

O Canadá e a Inglaterra, por sua vez, possuem experiência pouco típica. Até meados da década de 60, ambos os países tinham sua Câmara Alta composta por membros que ocupavam o cargo de modo vitalício.<sup>121</sup> Essa ainda é a prática inglesa.<sup>122</sup> O Canadá, contudo, instituiu aposentadoria compulsória em 1965. Assim, desde então, os senadores canadenses possuem assentos na segunda Casa até completar setenta e cinco anos.<sup>123</sup> Na Alemanha, os membros do *Bundesrat* também não possuem mandatos fixos. A permanência desses parlamentares na Câmara Alta alemã depende do apoio do executivo que os nomeou. Sendo assim, prazo de seu mandato decorre da conformação política do respectivo *länder*, podendo haver exoneração a qualquer tempo.

Como visto, não é raro que os senadores tenham mandatos mais extensos que os membros da Câmara popular. O mandato mais longo tem o objetivo de garantir maior independência a esses parlamentares. Em mandatos curtos, boa parte do tempo do parlamentar é dedicado a novas eleições as quais estará sujeito para se manter no cenário político. A garantia de continuidade no cargo traz o componente de estabilidade e independência, mantendo o político mais afastado de questões afetas a financiamento e viagens de campanha, decorrentes de novas eleições.

---

<sup>119</sup> REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *op. cit.* e **INTER-PARLIAMENTARY UNION**, *op. cit.*

<sup>120</sup> ITALIA. **Costituzione** (1947). Costituzione della Repubblica Italiana. Roma: Senato della Repubblica, 1947. Art. 59.

<sup>121</sup> **INTER-PARLIAMENTARY UNION**, IPU, *op. cit.*

<sup>122</sup> **REINO UNIDO**, How members are appointed. Segundo o sítio oficial do parlamento britânico, vinte e seis arcebispos e bispos da igreja anglicana possuem assentos na Casa dos Lordes. Quando os bispos se aposentam, passam seu assento para outro bispo, pelo critério da antiguidade. No caso de aposentadoria do arcebispo de Canterbury, ele passa a ser lorde vitalício na Câmara Alta inglesa. Disponível em <<http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/>> Acesso em 12 set 2017.

<sup>123</sup> CANADA, **Constitution Acts, 1867 to 1982**. Ver art. 29. Disponível em: < <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-2.html#h-5>> Acesso em 25 set 2017

Meg Russell vê a menor frequência com que os senadores se sujeitam a novas eleições como importante elemento de independência em relação ao partido e a seus líderes, sendo propício para que o parlamentar formule suas próprias convicções e, assim, as defenda. Para a autora, essa autonomia se coaduna, inclusive, com a função de representação não majoritária do Senado.<sup>124</sup>

Além da independência do parlamentares, a maior duração do mandato é capaz de promover a estabilidade da própria instituição. A frequência na mudança da composição da Casa pode significar trabalho legislativo menos consistente, mais volúvel. Sobre o tema, Madison constata:

A mutabilidade dos conselhos públicos em decorrência da rápida sucessão de membros, por mais qualificados que estes sejam, aponta, com a máxima ênfase, para a necessidade de uma instituição estável no governo. Constatase que cada nova eleição nos Estados muda a metade dos representantes em suas assembleias. Dessa mudança de homens decorre inevitavelmente uma mudança de opiniões, e desta uma mudança de diretrizes. Ocorre que uma mudança contínua, mesmo das boas diretrizes, é incompatível com todas as regras da prudência e perspectiva de êxito.<sup>125</sup>

A alternância dos parlamentares pode gerar alguma instabilidade. Os federalistas apontaram que esse cenário de desequilíbrio provocaria desconfiança do povo no governo, vislumbrando-o como inconsistente e frígido. Ademais, a mudança de pensamentos e opiniões promoveria alternância nas próprias leis, dificultando seu conhecimento pelo povo: "(...) alterações incessantes que já ninguém que saiba o que é a lei possa adivinhar o que ela será amanhã."<sup>126</sup>

Assim, além do mandato mais extenso, há Senados que se renovam parcialmente, de modo a fortalecer o aspecto de Casa moderadora, dando certa continuidade à conformação da instituição. Na América, segundo Llanos e Nolte, a renovação parcial do Senado, a fim de manter certa continuidade no perfil da Casa foi a opção brasileira, estadunidense, argentina e chilena. No Brasil, as eleições são realizadas a cada quatro anos com renovação de um ou dois terços da Casa. Na Argentina e nos Estados Unidos as eleições para um terço dos membros são realizadas a cada dois anos.<sup>127</sup> Segundo Meg

---

<sup>124</sup>RUSSELL, Meg. What are Second Chambers for? *op. cit.*

<sup>125</sup>MADISON, James. Federalist n. LXII. *op. cit.*

<sup>126</sup>Idem, p. 191.

<sup>127</sup>LLANOS, Mariana e NOLTE, Detlef. **Bicameralism in the Americas...** *op. cit.*

Russell, a renovação do Senado francês e australiano ocorre a cada três anos. Na França renova-se um terço dos membros, enquanto na Austrália elege-se metade dos senadores.<sup>128</sup>

A cada eleição parte dos membros permanece, evitando-se mudanças radicais no perfil da Casa. Segundo Reynoso, a renovação parcial do Senado “se combinada com a duração do mandato por períodos longos, permite a blindagem da Câmara Alta, como um todo, das pressões eleitorais circunstanciais.”<sup>129</sup> Sobre o tema, Paulo Magalhães Araújo conclui:

A disponibilidade apenas parcial das cadeiras do Senado em cada eleição é um fator que assegura certa continuidade no perfil da legislatura, enquanto a oportunidade de renovação total da Câmara dos Deputados torna seu corpo de representantes mais vulnerável à instabilidade das preferências eleitorais e mais sujeito às ‘ondas’ políticas que possam afetar a eleição dos deputados.<sup>130</sup>

Desse modo, o mandato mais longo tem como objetivo promover maior independência aos senadores, sujeitos com menor frequência ao escrutínio eleitoral. O envolvimento em sua própria campanha ocorre em intervalos de tempo mais espaçados. Ademais, juntamente com a renovação parcial, a extensão do mandato tende a dar estabilidade e consistência ao trabalho da segunda Casa. Ainda, ao se manter parte da composição, assegura-se a continuidade de membros com experiência e vivência política naquele cargo. Esse arranjo experiente ganha reforço com o critério etário para a candidatura a ser trabalhado a seguir.

### 3.2.3 Critério etário de candidatura

O critério etário é comumente utilizado com o intuito de promover a austeridade dessa Casa legislativa. Segundo Meg Russell, essa é uma herança da Roma Antiga, em que o Senado figurava-se, literalmente, como um “conselho de homens velhos”.<sup>131</sup> A ideia central é que a faixa etária mais avançada contribua com a experiência de seus membros, melhor preparados para encarar desafios da diversidade de matérias às quais poderão

---

<sup>128</sup> RUSSELL, Meg. What are Second Chambers for? *op. cit.*

<sup>129</sup> REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *op. cit.* p. 118. tradução livre.

<sup>130</sup> ARAÚJO, Paulo Magalhães. As eleições bicamerais e o perfil dos parlamentares no Congresso Nacional: candidatos eleitos e não eleitos da 52ª legislatura. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**. Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2013. p. 5. Disponível em <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/333/225>> Acesso em: 02 ago. 2017.

<sup>131</sup> RUSSELL, Meg. What are Second Chambers for? *op. cit.*

enfrentar no decorrer do processo legislativo. Nesse sentido pontuou James Madison, no artigo nº 62 dos federalistas:

Um senador deve ter pelo menos 30 anos de idade; um representante pode ter 25. Além disto, o primeiro deve ter sido cidadão por nove anos, quando do representante serem sete. A justeza destas distinções é explicada pela natureza da missão senatoria. Por exigir maior amplitude de informação e estabilidade de caráter ela requer que o senador tenha alcançado uma etapa da vida que mais provavelmente proporcionará essas vantagens; e, por envolver participação direta em negociações com nações estrangeiras, não deve ser exercida por alguém que não tenha superado por completo as simpatias e os hábitos inerentes ao nascimento e à educação no estrangeiro.<sup>132</sup>

As Constituições dos Estados Unidos e Canadá exigem que os candidatos ao Senado tenham, no mínimo, trinta anos. No Brasil, maiores de vinte e um anos podem se candidatar ao cargo de deputado federal, enquanto para senador, devem ter mais de trinta e cinco anos, mesma previsão para os cargos de presidente e vice-presidente da República. Na Itália, os senadores devem possuir mais de quarenta anos.<sup>133</sup>

Segundo Mariana Llanos e Detlef Nolte, na América, apenas a República Dominicana não faz diferença entre as Casas quanto ao critério etário dos candidatos. Ambas preveem a idade mínima de 25 anos, mesmo critério etário utilizado no caso dos senadores no México. Esses, inclusive, são os casos de candidatura mais jovem constatados pelos autores.<sup>134</sup>

Em análise do perfil dos senadores brasileiros, de 1989 a 2006, Paulo Magalhães Araújo verificou que a idade média dos membros é de 57,9 anos. Na perspectiva ideológica, a bancada de esquerda é mais jovem, com média de 55,8 anos. A bancada de direita possui a média etária de 57,4 anos. Os parlamentares mais velhos estão no centro, com média de 59,3 anos.<sup>135</sup> Independentemente do perfil ideológico, é possível constatar que a média etária dos senadores brasileiros está bem acima da previsão constitucional para candidatura ao cargo, de no mínimo trinta e cinco anos. Assim, não é o critério etário o definidor da idade média dos membros da Casa.

A maturidade trazida pelo perfil dos senadores tem a finalidade de promover considerações mais sábias e discussões menos passionais em seu trabalho. Esse ponto,

<sup>132</sup> MADISON, James. Federalist n. LXII... *op. cit.* p.189.

<sup>133</sup> ITALIA, **Costituzione**. *op. cit.* Art. 58.

<sup>134</sup> LLANOS, Mariana e NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas... *op. cit.*

<sup>135</sup> ARAÚJO, Paulo Magalhães. Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 2, p. 550-580, 2011. p. 571.

contudo, é visto também como uma forma de manutenção do *status quo*<sup>136</sup>. Assim, propostas inovadoras vindas da Câmara, correspondentes à vontade popular, poderiam ser cerceadas.

Nesse sentido, pode-se vislumbrar a atuação do Senado como instância parcimoniosa e reflexiva, capaz de aprimorar o trabalho legislativo e manter o equilíbrio do cenário político do país, situando-se entre a estabilidade e inovação. Por outro lado, é possível enxergar sua posição como conservadora e, até, antidemocrática. Segundo o senador imperial José Honório Rodrigues, havia quem comentasse que o “Senado estaria sempre à direita do Partido Conservador.”<sup>137</sup>

Considerando as características trabalhadas, que estabelecem o perfil mais comum das segundas Casas legislativas no direito comparado, parece que assumir uma postura contida, módica e, por vezes, austera tem a ver com a própria função institucional do Senado de moderação, equilíbrio e controle. Nesse sentido, pouco se pode esperar do Senado no sentido de vanguarda de posturas políticas. Ao ser instituído, esse não foi o propósito.

### 3.2 Qualificação dos membros: o perfil dos senadores

Não se pode negar que além da conformação das instituições políticas, o perfil individual dos membros do parlamento influencia os resultados decisórios. Nesse item, o histórico profissional e social dos senadores será trabalhado com o intuito de se verificar a existência de algum padrão na composição das segundas Casas. Como mencionado, em relevante parte dos países bicamerais, atribui-se à Câmara Alta o papel de reflexão mais ponderada e cuidadosa. Em parte, sugere-se que esse objetivo será alcançado pelo perfil mais experiente de seus membros.

Há quem pense no Senado como um conselho de anciãos. Essa visão, como dito, se remete ao Senado romano,<sup>138</sup> bem como à Casa dos Lordes,<sup>139</sup> mas também guarda alguma conexão com a visão contemporânea. Grande parte das segundas Casas legislativas, seja qual nome recebam, é composta por políticos mais experientes, seja pela idade, seja pela

---

<sup>136</sup> PALUDO, Januário. **O Senado no estado contemporâneo**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito, 1999.

<sup>137</sup> CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil**. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 1997. p. 40.

<sup>138</sup> RUSSELL, Meg. What are Second Chambers for? *op. cit.*

<sup>139</sup> TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**, *op. cit.*

vivência na carreira pública. No Brasil, por exemplo, é comum que o cargo de senadores seja ocupado por parlamentares com prévia experiência política.<sup>140</sup> No Chile, por exemplo, até a reforma constitucional ocorrida em 2005, os ex-presidentes ocupavam assentos vitalícios no Senado.<sup>141</sup>

Há Constituições que preveem cargo senatorial de ofício a ex-presidentes. Além do já mencionado exemplo do Chile, segundo Meg Russell, as segundas Casas da Itália, Cazaquistão e Uruguai possuem a mesma hipótese. O mesmo ocorria no extinto Senado venezuelano.<sup>142</sup> A composição de membros com prévia carreira política não é exclusiva das Casas eleitas, sendo possível encontrar esse padrão também nos casos de nomeação de senadores, como ocorre no Canadá.<sup>143</sup>

O Senado uruguaio apresenta-se dentro desse perfil de membros mais velhos e com anterior carreira política. De acordo com Miguel Serna e Eduardo Bottinelli, o parlamento do país tem se tornando mais velho com o passar dos anos. A partir de dados de 2000 a 2015, os autores afirmam que a idade média dos senadores esteve entre 54 e 57 anos. A idade para a Câmara dos Deputados foi um pouco mais baixa. A média variou entre 49 e 52 anos.<sup>144</sup>

Bem como os jovens, as mulheres também se encontram sub-representadas na segunda Casa uruguaia. De 2000 a 2005, apenas 8% dessa Câmara era composta por mulheres, tendo esse número subido para 17% na legislatura seguinte (2005-2010). Essas representantes pertencem, em sua maioria, aos partidos de esquerda. A direita variou o número de senadoras de 0 a 4% em um período de 15 anos. Nesse mesmo intervalo, a esquerda contou com 16 a 22% de parlamentares mulheres no Senado.

O número modesto de representantes femininas corresponde ao panorama geral dos Senados ocidentais. Em artigo escrito por Simone Bohn em 2007, a autora afirmou que na América do Sul as mulheres ocupavam 13% dos assentos nas segundas Casas. Na Europa ocidental, o número apresentado foi um pouco mais elevado, de 24%, sendo a Alemanha (33,3%) o país com maior porcentagem de representantes e a Itália (8,1%) a menor.<sup>145</sup>

<sup>140</sup> Sobre esse aspecto no Senado brasileiro, ver capítulo 5.

<sup>141</sup> REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *op. cit.*

<sup>142</sup> RUSSELL, Meg. Second Chambers Overseas. *op. cit.*

<sup>143</sup> RUSSELL, Meg. **An appointed upper house: lessons from Canada.** Disponível em <<https://www.ucl.ac.uk/political-science/publications/unit-publications/29.pdf>> Acesso em 03 jun 2017

<sup>144</sup> SERNA, Miguel; BOTTINELLI, Eduardo. La formación de La clase política uruguaia: reconversión y transformismo. In: Encontro Anual Anpocs, 35., 2011, Caxambú. **Anais...** Caxambu: 2011, p. 1-31.

<sup>145</sup> BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições do Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, Leany Barreiro de S (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente.** Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 5, p. 151-201.

Segundo dados do sítio oficial da Inter Parliamentary Union (IPU), na legislatura atual, 21% dos membros do Senado estadunidense são mulheres.<sup>146</sup> De acordo com o Bohn, essas senadoras têm, em média, cinquenta e poucos anos de idade. Ainda, 68% são graduadas, enquanto 18% possuem curso de pós-graduação. Assim como as brasileiras, antes da carreira política, em geral, foram professoras ou advogadas.<sup>147</sup>

A frequência de profissionais de direito entre parlamentares do Senado não se restringe às mulheres. Esse perfil é comum nas segundas Casas legislativas. Contudo, apresenta exceções, como Irlanda e Inglaterra.<sup>148</sup> A Câmara Alta japonesa também conta com o baixo número de profissionais do direito. Segundo Fukai e Fukui, essa constatação pode ser estendida para toda a população do país. No Japão, é baixo o número de graduados em direito.<sup>149</sup>

No perfil da segunda Casa japonesa também se verificou pluralidade de profissões. Trata-se de Senado composto por burocratas, líderes trabalhistas, e oficiais de diversas organizações civis. Dentre os membros, um quinto já teve prévia vivência política e 70% dos membros eram graduados.<sup>150</sup>

No Uruguai, a ascensão de um governo de esquerda se refletiu no perfil profissional dos senadores. Embora ainda sejam numerosos, verificou-se queda no número de professores universitários no Senado e no governo. Ampliou-se a representação de trabalhadores independentes e empregados informais. Ao mesmo tempo, houve o aumento na quantidade de parlamentares que se declaram profissionais da política, ou seja, atestou-se a expansão da profissionalização dessa carreira.<sup>151</sup>

Mais uma vez, as informações apresentadas constatarem a variação nos Senados no mundo. Ainda que se verifique que frequentemente os membros possuem idade mais avançada e prévia experiência na carreira política, ao mesmo tempo, constata-se o aumento da variação profissional dos membros da segunda Casa. Se em determinado momento os Senados eram quase exclusivamente ocupados por representantes de profissões tradicionais, como advogados e empresários, há indicativos de maior pluralidade

---

<sup>146</sup> ESTADOS UNIDOS. **General information about the parliamentary chamber**, United States of America: Senate, Disponível em: < [http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2340\\_A.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2340_A.htm)> Acesso em: jun. 2017.

<sup>147</sup> BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições do Senado... *op. cit.*

<sup>148</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os “doutores” da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 171-192, fev./2012.

<sup>149</sup> FUKAI, Shiegero N.; FUKUI, Haruhiro. Elite Recruitment and Political Leadership. **Political Science and Politics**, v. 25, n. 1, p. 25-36, mar./1992.

<sup>150</sup> FUKAI, Shiegero N.; FUKUI, Haruhiro. Elite Recruitment and Political Leadership. *op. cit.*

<sup>151</sup> SERNA, Miguel; BOTTINELLI, Eduardo. La formación de La clase política uruguya... *op. cit.*

profissional na composição da Casa. A complexidade das profissões contemporâneas, com maior grau especialização, também se refletiu na referida instituição parlamentar. A análise do perfil dos senadores no Brasil será feita no capítulo exclusivamente dedicado à Câmara Alta do país.

### 3.3 Formas de eleição

Além da diferença na quantidade e no perfil dos membros que compõe as segundas Casas, o modo de escolha também é variado. Segundo George Tsebelis e Jeannette Money são quatro os principais critérios utilizados para a composição das segundas Casas, quais sejam: hereditariedade, nomeação, eleições diretas e indiretas. Há Senados que combinam mais de uma dessas formas em sua composição.<sup>152</sup>

O primeiro modelo, de acordo com os critérios apresentados, é o hereditário. Como visto ao longo do segundo capítulo, historicamente, a Casa dos Lordes é o principal exemplo de Câmara legislativa composta por membros que ocupam seus assentos por herança.<sup>153</sup> O perfil dessa Casa passou por algumas mudanças, tendo havido ampliação nos critérios de composição. Ainda assim, mesmo depois das alterações instituídas em 1999, que passaram a prever a nomeação da maioria dos lordes, mantiveram-se alguns assentos hereditários.<sup>154</sup> Em pesquisa realizada no sítio oficial do parlamento inglês, no momento, noventa e um lordes ocupam assento em razão do critério da hereditariedade.<sup>155</sup>

Para Tsebelis e Money, a decadência no uso do critério hereditário decorreu da inconveniência na composição das segundas Casas legislativas, que passaram a ter excessivo número de membros. Ademais, a opinião política desses representantes passou a se confrontar com aquelas dos membros nomeados pelo governo.<sup>156</sup> Ainda, não se pode olvidar da apatia de muitos desses membros, descomprometidos com as atribuições de seu cargo. Essa inércia, juntamente com a ausência de participação popular na escolha do parlamentar, mostra-se completamente oposta à ideia de representação democrática. Assim, o critério de composição hereditária caiu em desuso e, segundo Meg Russell,

---

<sup>152</sup> TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**, *op. cit.*

<sup>153</sup> *Idem.*

<sup>154</sup> RUSSELL, Meg. The British House of Lords... *op. cit.*

<sup>155</sup> REINO UNIDO, **Composition of lords**: Lords by party, type of peerage and gender. Disponível em <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/>> Acesso em 04 out 2017

<sup>156</sup> TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism** *op. cit.*

atualmente, Lesoto é o único país do mundo que adota, primordialmente, o critério da hereditariedade na composição da Câmara Alta.<sup>157</sup>

Como pontuado, atualmente, o principal critério de composição da Casa dos Lordes é a nomeação, bem como ocorre no Canadá, na Bélgica, na Rússia, dentre outros. A nomeação pode ser feita pelo monarca, mas, de acordo com Tsebelis e Money, é mais comum que essa competência seja exercida por representantes eleitos.<sup>158</sup> Na Inglaterra, por exemplo, o primeiro ministro indica candidato que poderá ser nomeado pela rainha. No Canadá, por sua vez, a nomeação é feita pelo governador geral, chefe de governo, em nome da rainha.<sup>159</sup> Segundo Meg Russell, a única segunda Câmara ocidental totalmente nomeada é a canadense.<sup>160</sup>

Na classificação de Russell, a autora apresenta o *Bundesrat* como exemplo de segunda Casa eleita indiretamente.<sup>161</sup> Contudo, o próprio texto da constituição alemã prevê a formação do Conselho Federal “(...) por membros dos governos dos Estados, que os nomeiam e exoneram”.<sup>162</sup> Assim, no mesmo sentido de Tsebelis e Money, a melhor interpretação é aquela que entende a nomeação como o critério de composição da Câmara Alta na Alemanha.<sup>163</sup>

A hereditariedade e a nomeação são categorias sujeitas à crítica, sob alegação de falta de legitimidade democrática. Os modelos de eleição, seja direta ou indireta, inserem a participação popular.<sup>164</sup> Utilizando-se de dados de 2011, Meg Russell afirma que, à época, dos 78 países bicamerais existentes,<sup>165</sup> em apenas 21 deles a segunda Casa era inteiramente composta por membros eleitos diretamente. Valendo-se de Casas inteiramente eleitas, seja direta ou indiretamente, o número de países nessa conformação subiu para 40. Em outros

---

<sup>157</sup> RUSSELL, Meg. Second Chambers Overseas. *op. cit.* Segundo informações do site oficial do governo do país, dos 33 senadores, 22 são membros hereditário, sendo os demais nomeados pelo rei. Disponível em: <http://www.parliament.ls/senate/> Acesso em: 11 mai. 2017

<sup>158</sup> TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*, *op. cit.*

<sup>159</sup> CANADA, **Constitution Acts, 1867 to 1982**. Disponível em < <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-2.html#h-5> > Acesso em 25 set 2017

<sup>160</sup> RUSSELL, Meg. Second Chambers Overseas, *op. cit.*

<sup>161</sup> RUSSELL, Meg. Second Chambers Overseas, *op. cit.*

<sup>162</sup> ALEMANHA, **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Art. 51. Disponível em < <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf> > Acesso em 04 out. 2017.

<sup>163</sup> TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*, *op. cit.*

<sup>164</sup> Idem.

<sup>165</sup> Em busca realizada em junho de 2017, no sítio da IPU (Inter-Parliamentary Union's (<http://www.ipu.org/eng>), utilizado pela autora, constaram , também, 78 países bicamerais.

17 países, nenhum dos membros era eleito.<sup>166</sup> Nesses casos, o Senado pode ser composto por critérios de hereditariedade, assento *ex-officio* e nomeação.

Na eleição indireta, o governo ou assembleia local, eleitos pelo povo, são os responsáveis por fazer o escrutínio para definir a composição da segunda Casa. Esse é o critério utilizado pela França, Índia, África do Sul e Áustria. Essa também foi a opção do Senado estadunidense no momento de sua criação. A partir de 1913, os senadores nos Estados Unidos passaram a ser eleitos diretamente pelo povo.

A eleição direta é aquela feita sem intermediadores. A população é responsável por eleger seus representantes no Senado. Nesses casos, os critérios diferenciados para a candidatura à Câmara Alta são utilizados com o intuito de assegurar que as duas Casas legislativas não tenham o mesmo perfil. Ainda, no caso brasileiro, por exemplo, a Câmara dos Deputados é eleita pelo critério proporcional, enquanto para o Senado a eleição é majoritária. Esse também é um instrumento que pode ser usado para promover arranjos distintos entre as Casas. É o método utilizado pelas experiências brasileira, italiana, japonesa, espanhola, dentre outras.<sup>167</sup>

Segundo Tsebelis e Money, os critérios de seleção dos membros das segundas Casas influenciam as competências que possuem no processo legislativo. Avaliam ser mais natural que as Casas diretamente eleitas possuam mais atribuições do que aquelas compostas por membros nomeados. Essas possuem poderes legislativos mais módicos, como a possibilidade de sobrestar a tramitação de determinado projeto por um tempo específico.<sup>168</sup> Nesses casos, em geral, a legitimidade democrática dos representantes influencia a extensão de seu poder de veto. Esse ponto será desenvolvido a seguir.

### 3.4 Revisão legislativa

No tocante ao exercício da função moderadora no processo legislativo, os Senados desempenham, primordialmente, o papel de Casa revisora.<sup>169</sup> Embora existam Câmaras Altas que possuam a faculdade de apresentar projetos de lei, as segundas Casas

---

<sup>166</sup>RUSSELL, Meg. Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey. *op. cit.*

<sup>167</sup>BORTHWICK, R.L. Methods of Composition of Second Chambers. **The Journal of Legislative Studies**, v. 7, n. 1, p. 19-26, 2001.

<sup>168</sup>TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**, *op. cit.*

<sup>169</sup>No processo legislativo brasileiro, o Senado só atua como Casa iniciadora em projetos de lei de autoria de seus próprios membros..

desempenham a função moderadora por meio de propostas legislativas que iniciam sua tramitação na Câmara Baixa e seguem para Senado, em decorrência do desenho bicameral. Na segunda Casa, uma reanálise será feita, possibilitando novo momento de reflexão. Na perspectiva deste trabalho, pode-se compreender o desempenho do Senado como Casa moderadora na revisão legislativa a partir de dois enfoques: os poderes formais da Casa e o perfil de seus membros.

A atuação das Câmaras Altas no processo legislativo pode variar em razão dos poderes formais que lhe forem estabelecidos. Há sistemas bicamerais em que a opinião da segunda Casa pode ser superada pela Câmara Baixa. Assim, ainda que as Casas legislativas sejam incongruentes, ou seja, contem com representantes de perfil distintos, em desenhos bicamerais assimétricos, os Senados possuem poderes módicos, exercendo menor influência do que aqueles que possuem a prerrogativa de atuar como ponto de veto.<sup>170</sup>

Por outro lado, a moderação também decorre do próprio perfil dessa Câmara Alta. Como explicitado nos dois primeiros tópicos deste capítulo, recorrentemente os parlamentares que compõe as segundas Casas são mais velhos e experientes do que os membros da Câmara Baixa. A maior bagagem desses representantes pode promover reflexão mais moderada da legislação, afastando-a de impulsos pouco racionais, momentâneos e apaixonados. Ademais, as diferenças entre os perfis das Casas também podem advir das regras eleitorais.

A função clássica das segundas Casas é trazer uma perspectiva diferente da Câmara popular e que reflita seu perfil contido, experiente e independente. A divisão do poder legislativo tem o intuito de aprimorar a produção de leis, aproximando-as do consenso, de modo que não considerem, exclusivamente, a opinião majoritária da Câmara Baixa.

Além da visão distinta, a segunda Casa pode se ater a deslizes cometidos pela primeira ou se debruçar sobre questões não enfrentadas. A tramitação em dois níveis sugere maior demora na obtenção de resultados. Contudo, o prolongamento no tempo do processo legislativo enseja o enfrentamento mais aprofundado de temáticas controversas, seja pela sociedade, seja pelos próprios parlamentares. Além disso, em casos como o brasileiro, o Senado pode realizar importantes negociações políticas, sob pena de arquivamento do projeto.

---

<sup>170</sup> Os conceitos de incongruência e assimetria, desenvolvidos por Arend Lipjhart, foram devidamente trabalhados no item 2.2 do capítulo segundo deste trabalho.

O bicameralismo pressupõe que duas Casas produzirão melhor resultado legislativo do que apenas uma. Ao menos, sugere que o resultado será mais representativo e equilibrado. Tsebelis e Money afirmam que a noção de qualidade legislativa possui dois significados, um substantivo e outro procedimental. No aspecto substantivo, compreende-se que aprimorar a qualidade da legislação se refere a buscar resultados que mais se aproximem das preferências dos cidadãos. Essa predileção será informada pelos representantes eleitos. Quando ao viés procedimental, a melhor legislação será aquela em que se obtém o melhor resultado ao menor custo.

A identificação da qualidade do trabalho legislativo se apresenta como um caminho impreciso, que lida com diversos interesses, não raro, antagônicos e fortemente influenciados por ideologias político partidárias. Mesmo a partir dos critérios mencionados acima, quanto à existência de duas Casas, é difícil vislumbrar como seria o resultado na hipótese de Câmara única, e, ainda mais árduo, qualificá-lo como melhor.

Na literatura sobre bicameralismo, segundo Tsebelis e Money, a mera presença da segunda Casa já enseja a possibilidade de aumento no controle de qualidade. Esse controle possui dois aspectos. O primeiro deles diz que como consequência da existência de outra reflexão, a Câmara que realiza a análise inicial tende a trabalhar com mais cuidado. Trata-se de perspectiva preventiva. O segundo aspecto se refere à possibilidade de controle de eventuais erros cometidos na primeira análise.<sup>171</sup>

Parece, contudo, que os apontamentos dos autores não exaurem o panorama trazido pela literatura especializada. Além das vantagens citadas sobre a dupla análise, o perfil da Câmara Alta também é visto como fator capaz de trazer qualidade e experiência ao resultado legislativo.

Até o presente momento, as reflexões colocadas nesse tópico se restringem ao desenho institucional do bicameralismo. Contudo, não se pode olvidar da importância de se inserir esse elemento em cenários políticos diversos. Questões afetas ao sistema de governo, bem como a estrutura partidária de cada país influenciam o comportamento das Casas legislativas e o modo como interagem entre si.

No Brasil, estudar o arranjo bicameral, ignorando as influências do executivo no uso de prerrogativas legislativas, na distribuição de cargos públicos e, ainda, sem se ater à

---

<sup>171</sup> TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**, *op. cit.*

estrutura de elevada fragmentação partidária não parece ser a opção mais acertada. Em outras palavras, além de questões institucionais, questões políticas devem ser consideradas. E estas são dinâmicas. Essa é a opinião de Paulo Magalhães de Araújo e será o caminho utilizado a partir de agora.<sup>172</sup>

Na classificação de Pedro Neiva, o bicameralismo brasileiro está entre os mais poderosos do mundo. Trata-se de conformação altamente simétrica e incongruente.<sup>173</sup> Quanto à revisão legislativa, dois importantes aspectos devem ser considerados. O primeiro deles é que o Senado brasileiro tem o poder de propor emendas ou arquivar os projetos vindos da Casa iniciadora. No conceito de Tsebelis, a segunda Casa brasileira é um *veto player*.<sup>174</sup>

O segundo aspecto está relacionado à composição da Casa. Além da previsão de idade mínima para candidatura ao Senado, as regras eleitorais diferentes, de eleições majoritárias para senador e proporcionais para deputado, tendem a produzir resultados partidários diversos. O critério majoritário dificulta a ascensão de representantes de partidos pequenos e nanicos no Senado, constatando-se menor número de partidos nessa Casa, se comparada à Câmara.<sup>175</sup>

Essa composição pode se refletir no processo de revisão legislativa. Araújo pontua que a existência de maior número de partidos na Câmara, amplia o horizonte de possíveis divergências no debate. Conclui que no Senado brasileiro “(...) a formação de maiorias tende a envolver um número menor de atores relevantes. Por suposto, as negociações nessa Casa implicam menos custos decisórios.”<sup>176</sup> Em outras palavras, a elevada fragmentação partidária na Câmara pode antecipar negociações que, eventualmente, surgiriam no Senado.

Além do menor número de partidos envolvidos, o espectro ideológico preponderante também favorece a formação de maiorias no Senado. A partir de dados de 1989 a 2010, constatou-se que a Câmara dos Deputados conta com uma porcentagem maior de representantes dos extremos ideológicos, tanto de direita, quanto de esquerda. Os

---

<sup>172</sup> ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr./2014.

<sup>173</sup> NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo? *Op. cit.*

<sup>174</sup> Sobre o conceito, ver o item 2.2 do capítulo segundo.

<sup>175</sup> ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil... *op. cit.*

<sup>176</sup> *Idem*, p. 75.

senadores, por sua vez, se localizaram no centro. No Senado, portanto, em razão do perfil ideológico de seus membros, verifica-se maior probabilidade de que o resultado produzido na Casa iniciadora se adeque às suas preferências, “devido a sua contigüidade em relação aos outros dois blocos ideológicos.”<sup>177</sup>

No processo legislativo brasileiro, o Senado desempenha, primordialmente, a função de Casa revisora. O texto Constitucional prevê expressamente que as medidas provisórias e os projetos de lei de iniciativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados, conforme art. 62, §8º e art. 64. Projetos de lei de iniciativa popular obedecem ao mesmo rito, como disposto pelo art. 61, § 2º da CR/88. Quanto à tramitação das demais espécies legislativas, a Constituição de 1988 é silente, sendo praxe que iniciem sua tramitação na Câmara Baixa. Corriqueiramente, na experiência nacional, somente legislações apresentadas pelos próprios senadores têm a Câmara Alta como Casa iniciadora.<sup>178</sup>

No processo de revisão existe a possibilidade de aprovação, emenda ou rejeição. As emendas podem propor substitutivos que alterem o conteúdo do texto vindo da Câmara e podem ser superadas pela Casa iniciadora.<sup>179</sup> No caso de rejeição, o projeto não retorna à Casa iniciadora, sendo arquivado. Existem, ainda, as chamadas emendas de redação que sugerem mudanças apenas na forma como o conteúdo foi colocado e redigido não havendo, nesses casos, alterações substanciais de conteúdo.

Até então, pode-se dizer que a moderação foi trazida sob perspectiva otimista, no sentido de maior primor da atividade parlamentar, podendo ser resumida da seguinte forma: “a presença de duas Câmaras Legislativas dá mais complexidade ao processo de elaboração de leis e à formação de maiorias de governo, além de aumentar as instâncias de

---

<sup>177</sup> Ibidem, p. 77.

<sup>178</sup> O processo de tramitação de propostas de emenda constitucional é um pouco diferenciado. A emenda exige que um texto idêntico seja aprovado por duas vezes em cada Casa do Congresso Nacional. Trata-se de um ato complexo, que exige simultaneamente, em um mesmo sentido, aprovações de duas vontades. Sobre o tema, ver mais em FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Ed. Saraiva, 7. ed., 2012.

<sup>179</sup> Considerando a possibilidade de superação das modificações pontuadas pela Casa revisora, o cientista político Marcello Simão Branco classifica o bicameralismo brasileiro como “moderadamente assimétrico” no desempenho de algumas atribuições. Nos casos de questões financeiras, resta evidente o poder exclusivo do Senado. Sobre esse enfoque, ver capítulo 5. BRANCO, Marcello Simão. A atuação do Senado Federal no ajuste fiscal dos anos 90. In: LEMOS, Leany Barreiro de S. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 8, p. 273-328.

controle do Poder Executivo”.<sup>180</sup> Contudo, há quem veja a função moderadora como método de contenção dos anseios populares.<sup>181</sup> Nesse enfoque, o Senado é visto como conservador e retrógrado. Seria, então, um entrave à mudança.

Na literatura sobre bicameralismo, o embate entre a mudança e a manutenção do *status quo* parece não estar próximo de ser solucionado.<sup>182</sup> Segundo Tsebelis e Money, esse conflito depende do posicionamento do sujeito no contexto político em que está inserido. Assim, definem assertivamente que os “analistas que desgostam do *status quo* serão a favor de instituições que promovem mudança, e analistas favoráveis à situação irão preferir instituições que tendem a preservá-la.”<sup>183</sup> Para os autores, o bicameralismo forte, simétrico e incongruente, se encaixa nessa última perspectiva.

Sob esse olhar, o critério utilizado para se aferir a manutenção do *status quo* é a produção legislativa. Assim, são mais estáveis e, para alguns, mais conservadores, aqueles arranjos que produzirão uma menor quantidade de leis. Para Madison, a abundância no número de leis colabora com um cenário político mutável e caótico.<sup>184</sup>

James Rogers esclarece que abordagem de Madison acerca da instabilidade do sistema político não deve induzir a conclusão de que a legislação deve permanecer inalterada. Na percepção de Rogers, o federalista estava preocupado com a estabilidade do sistema político como um todo. O autor traz o exemplo de atores econômicos que optarão por investir em ambientes estáveis, nos quais os cenários legal, jurídico e político sejam conhecidos, assim como suas consequências estejam dentro do espectro esperado.<sup>185</sup> Dessa maneira, entende-se por regime político estável aquele que produz resultados previsíveis, atende as preferências de seus eleitores e cria panorama social e econômico sem oscilações bruscas.

---

<sup>180</sup> LLANOS, Mariana; SANCHÉZ, Francisco. O bicameralismo em perspectiva comparada. *op. cit.* p. 162.

<sup>181</sup> Nesse sentido ver: DALLARI, Dalmo de Abreu. Senado: a ética dos oligarcas. *op. cit.* p. A11; DALLARI, Dalmo de Abreu. Senado: Criação Antidemocrática. **Rolling Stone**, São Paulo, 34 edição, jul. 2009; LLANOS, Mariana; SANCHÉZ, Francisco. O bicameralismo em perspectiva comparada. *op. cit.*; LEAL, Victor Nunes. O sistema bicameral e a elaboração das leis na constituição de 1946. *op. cit.*

<sup>182</sup> Também sobre o tema: “Ambos, novos e velhos institucionalistas concordam com a ideia de que o bicameralismo aprimora o sistema de controle. Eles concordam, contudo, a partir de perspectivas distintas. Dentre os novos institucionalistas prevalece a visão negativa de bicameralismo, porque torna o processo decisório mais complicado e dificulta a mudança do *status quo*. Por sua vez, a visão do bicameralismo predomina quando se enxerga que o objetivo é basear a legislação no maior consenso possível.” LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas... *op. cit.* p. 62

<sup>183</sup> TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**, *op. cit.*, p. 218, tradução livre.

<sup>184</sup> MADISON, James. Federalist n. LXII. *op. cit.*

<sup>185</sup> ROGERS, James. The Impact of Bicameralism on Legislative Production. **Legislative Studies Quarterly**, v. 28, n. 4, p. 509-528, Nov./2003.

É lugar comum na literatura a crença de que as segundas Casas conterão parte da legislação vinda da Casa iniciadora, de modo a reduzir o número de leis, promovendo, desse modo, a estabilidade.<sup>186</sup> Esse cenário é criticado por James Rogers. Em primeiro lugar, essa vertente ignora a faculdade que certas Câmaras Altas possuem de propor novo projeto de lei. Ademais, e mais relevante, o professor aponta que a simples produção normativa, por si, não é indicativo de alteração do cenário político. A quantidade de leis existentes não reflete os impactos e resultados que provocam. Em outras palavras, uma nova legislação não necessariamente mudará o *status quo*.<sup>187</sup>

As emendas feitas à Constituição brasileira são exemplo evidente da diferença entre a quantidade de normas produzidas e seus resultados. Até agosto de 2017, segundo o site do Planalto, a Constituição da República de 1988 foi emendada 96 vezes.<sup>188</sup> De acordo com Roger Stiefelmann Leal, nos vinte anos posteriores à promulgação da Constituição ela foi modificada, em média, 3,1 vezes ao ano.<sup>189</sup> Ampliando o recorte, no período de 1989 a 2006, Marta Arretche constatou média aproximada de 3,5 emendas por ano.<sup>190</sup> Além de se tratar de Constituição recente, o processo legislativo diferenciado, com votação em dois turnos em cada Casa e aprovação por maioria qualificada, provavelmente, indicaria um menor número de emendas. A abrangência temática da Constituição, que contém muito além de direitos fundamentais e organização de poderes, é apresentada como uma das possíveis justificativas para as elevadas taxas de emendamento.

A proposta aqui não é criticar o constituinte e sua escolha por um texto analítico. Para este trabalho, é relevante identificar a diferença entre a quantidade de emendas promulgadas e seu conteúdo. Atesta-se que nem todas as emendas, de fato, introduziram mudanças significativas no arranjo político e social do país. Não se pode supor, por exemplo, que a emenda nº 45, que instituiu a reforma do judiciário, produziu o mesmo impacto do que a emenda nº 38, que incorporou os policiais militares do extinto Território

<sup>186</sup> Nesse sentido, ver, RIKER, Willian H. **The justification of bicameralism**, *op. cit.*; TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**, *op. cit.*; LEVMORE, Saul. Bicameralism: When Two Decisions are Better than one? **International Review of Law and Economics**, v. 12, n. 2, p. 145-162, 1992.

<sup>187</sup> ROGERS, James. The Impact of Bicameralism on Legislative Production. *op. cit.*

<sup>188</sup> BRASIL, **Emendas Constitucionais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm)> Acesso em: 09 ago 2017

<sup>189</sup> De acordo com Leal, nos primeiros dez anos a Constituição foi modificada, em média 2,5 vezes por ano. No período de 1998 a 2008, essa média subiu para 3,6 emendas por ano. LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois. In: MORAES, Alexandre de; GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Ed. Atlas, 2009, p.73-98.

<sup>190</sup> ARRETCHÉ, Marta. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira. In: \_\_\_\_\_. **Democracia, Centralização e Federalismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. cap. 1.

federal de Rondônia aos quadros da União.<sup>191</sup> Assim, considerando que se trata da espécie legislativa que promove mudanças no texto da Constituição, poderia se esperar relevantes alterações no *status quo*. Contudo, essa previsão não se concretizou.

Ademais, além do histórico acerca das emendas, o Senado brasileiro também não apresentou entraves para a concretização de importantes reformas políticas ocorridas ao longo da década de 90. A Câmara Alta brasileira não desempenhou o papel de *veto player*, no sentido de obstaculizar mudanças relevantes para estabilização econômica e política do país. Isso não significa, contudo, que a segunda Casa deixou de revisar projetos encaminhados pela Câmara dos Deputados. A sugestão de Pedro Neiva, já brevemente apontada nesse item, “ (...) é que o Senado não gasta tempo com matérias que já foram exaustivamente discutidas e acordadas na outra Casa, o que não significa que ele seja decisivo quando necessário.”<sup>192</sup>

Nesse mesmo sentido, Simone Diniz diz sobre a atuação do Senado na deliberação de atos internacionais. Em sua pesquisa, verificou que no período de 1988 a 2006, apenas 14 dos 725 decretos legislativos sobre acordo internacionais, foram confrontados pelo Senado de algum modo. O estudo da autora conclui, contrário *sensu*, que esses números não sugerem cenário apático da segunda Casa brasileira. Embora existam mecanismos institucionais que dificultem a atuação do legislativo,<sup>193</sup> atestou-se o interesse dos senadores com o conteúdo desses tratados e acordos internacionais, revelando-se, nesses temas, embates dentro do mesmo partido.<sup>194</sup> Nesse debate, portanto, o Senado não atuou como Casa federativa ou partidária, mas sim, como Casa nacional.

No panorama aqui apresentado, viu-se que a moderação pode se realizar por meio do aprimoramento da legislação, uma vez que sugere duplo consenso: entre duas Casas e entre grupos distintos, no caso de sistemas incongruentes. Ademais, mostrou-se a

---

<sup>191</sup> Sobre o tema ver mais em LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988... *op. cit.*

<sup>193</sup> “Os resultados indicam que, por preceito constitucional, o âmbito para a atuação dos parlamentares (seja dos deputados federais, seja dos senadores) é bastante limitado, tendo em vista que: (i) o presidente da República tem a prerrogativa privativa de celebrar tratados, convenções e atos internacionais (artigo 84, inciso VIII da CF/88); (ii) na deliberação dos atos internacionais a ação do Legislativo é *ex post*: os parlamentares se manifestam, após negociação prévia estabelecida pelo Executivo com agentes externos, por meio de projetos de decretos legislativos; (iii) os parlamentares expressam a anuência ou a discordância com os termos e com o conteúdo que compõe o ato internacional. (iv) a possibilidade de emenda ou de aprovação parcial, por meio de ressalvas apresentadas pelos parlamentares, está restrita ao decreto legislativo.” DINIZ, Simone. O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 169-184, out./2012. p. 171-172.

<sup>194</sup> *Idem*.

necessidade de se refletir o conceito de moderação como estabilidade, a partir de critérios não quantitativos. A quantidade de leis que entram em vigor em determinado período não pode ser considerada como critério imediato de representação de mudança no *status quo*. E, ainda, sobre a experiência brasileira, não há indícios robustos que indiquem atividade obstrutiva ou meramente confirmatória do Senado nacional.

### 3.5 Aprovação e nomeação de cargos públicos

No arranjo constitucional e político de diversos países, influenciados pelo modelo estadunidense, algumas atribuições foram dadas ao Senado, em razão do perfil maduro e moderado de seus membros. Esse perfil já foi desenvolvido no início deste capítulo. Considerando essas características e levando em conta o desenho da separação de poderes, competências não estritamente ligadas à atividade legislativa foram atribuídas à segunda Casa. Duas dessas atividades, a aprovação da escolha de cargos públicos e o julgamento de impeachments serão trabalhadas a partir de agora.

O princípio da separação de poderes, explicitado no capítulo segundo, consagrou a especialização de cada poder no desempenho de atividade específica, de modo com que não se acumulem tarefas em um mesmo órgão. Essa concepção tem como objetivo principal afastar a possibilidade de tirania e preservar a liberdade dos cidadãos. Montesquieu é enfático ao afirmar que “[t]udo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou querelas entre particulares.”<sup>195</sup>

James Madison interpreta esse ponto com certa flexibilidade e afirma que Montesquieu “não queria dizer que esses poderes não devem ter nenhuma ingerência parcial, ou nenhum controle sobre os atos uns dos outros”. Segundo o federalista, a ideia da separação de poderes aponta que a totalidade do exercício de determinada função não pode estar exclusivamente concentrada em um poder que já possui suas próprias atribuições.

---

<sup>195</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis...** *op. cit.* p. 168.

Nessa ótica, vislumbra a possibilidade de conexão entres os poderes, sendo possível que ocorram situações que não ensejem a absoluta distinção entre eles.<sup>196</sup>

O equilíbrio entre os poderes, a partir dessa lógica, consagra a ideia de *check and balances*, traduzida como “freios e contrapesos”, na qual a cada poder exerce sua função típica, bem fiscaliza a atividade dos demais. Assim, os poderes exercem o controle uns sob os outros, a fim de verificar o desempenho de suas atividades, uma vez que os limites estabelecidos pela própria constituição não são capazes de afastar, de modo definitivo, eventuais abusos de poder.<sup>197</sup>

Nessa perspectiva, as nomeações feitas pelo executivo passam pelo crivo de outro poder, verificando sua pertinência e imparcialidade. Trata-se do modo de se garantir que os nomes escolhidos pelo representante do executivo não favoreçam interesses particulares ou se tratem de troca de favores políticos. Segundo Alexander Hamilton, a atuação do Senado nesses casos traz estabilidade à administração e se trata de

excelente controle sobre um eventual favoritismo do presidente, e contribu[i] enormemente para evitar a designação de pessoas inadequadas por causa do Estado de que provêm, por força de relações pessoais, ou com vistas à popularidade.<sup>198</sup>

Embora se constate uma variação na quantidade e na espécie de cargos a serem aprovados pelo Senado, segundo Mariana Llanos e Detlef Nolte,<sup>199</sup> todos os sistemas bicamerais latinoamericanos dão a sua respectiva Câmara Alta essa prerrogativa.<sup>200</sup> Inegável identificar, nesse ponto, a influência do modelo estadunidense.

Em estudo comparativo sobre essa prerrogativa na Argentina e no Brasil, Leany Lemos e Mariana Llanos identificaram comportamento senatorial semelhante no período de 1989 a 2003. Ambas segundas Casas contaram com índice de aprovação elevado, acima

---

<sup>196</sup> MADISON, James. Federalist n. XLVII. MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalists Papers**. Black & White Publications, 2015, p. 149.

<sup>197</sup> Idem.

<sup>198</sup> HAMILTON, Alexander. Federalist n. LXXVI. MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalists Papers**. Black & White Publications, 2015 p. 237.

<sup>199</sup> LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. *Bicameralism in the Americas... op. cit.*

<sup>200</sup> O estudo dos autores contou com o Senado venezuelano, extinto em 1999.

de 90%. Mesmo nos períodos em que os governos estavam divididos,<sup>201</sup> as indicações presidenciais foram aprovadas na segunda Casa.<sup>202</sup>

No Brasil, durante o referido período nenhuma rejeição foi contabilizada. O índice de confirmação apresentado pelas autoras foi de 97,4%. Em 2,6% dos casos, a aprovação não ocorreu dentro do prazo previsto ou as indicações foram retiradas pelo presidente. A retirada de indicações pendentes feitas pelo presidente anterior parece ser uma prática comum nas hipóteses de mudança de mandato.<sup>203</sup>

O histórico brasileiro de rejeição das nomeações feitas pelo presidente não é vasto e se coaduna com a previsão de Hamilton. O federalista chegou a afirmar que “não [é] muito provável, (...), que sua nomeação seja rejeitada com frequência”.<sup>204</sup> Costuma-se haver grande expectativa no momento das nomeações para cargo de ministro do STF. Espera-se que o Senado promova a arguição pública do indicado, sem se esquivar de questioná-lo sobre temas e ocorrências importantes, ainda que um pouco embaraçosas.<sup>205</sup>

Segundo o ministro Celso de Mello,<sup>206</sup> desde 1889, o Senado rejeitou apenas cinco nomes para ocupar o cargo de ministro do STF. Todos foram indicados pelo primeiro presidente da República, Floriano Peixoto.<sup>207</sup> No início de 2017, parte da sociedade manifestou sua insatisfação com a nomeação do mais novo ministro do STF, Alexandre de

---

<sup>201</sup> No período estudado, segundo as autoras, são dois os únicos exemplos de governo dividido. Na Argentina, trata-se do presidente De La Rúa (1999-2001), pertencente ao Partido Radical, que enfrentou maioria peronista no Senado. No Brasil, o governo dividido ocorreu durante o mandato do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992).

<sup>202</sup> LEMOS, Leany Barreiro; LLANOS, Mariana. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo de Argentina e Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro. **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. cap. 12, p. 415-457.

<sup>203</sup> Idem.

<sup>204</sup> HAMILTON, Alexander. Federalist n. LXXVI. *op. cit.* p. 237.

<sup>205</sup> Normalmente, quando um candidato apresenta algum assunto de ordem pessoal ou profissional questionável, o problema torna-se público por intermédio da imprensa ou por grupos de interesse, ou, ainda, por algum cidadão que o apresente a um dos senadores. Foi isso o que ocorreu com Armínio Fraga, ex-Presidente do Banco Central durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, que havia trabalhado antes para instituições financeiras privadas e investidores internacionais. Alguns senadores sustentavam que ele poderia ter conflito de interesses. Outro caso notório foi o do juiz do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa Gomes, que no passado fora processado por sua ex-mulher por agressão. Embora a Justiça tivesse decidido por sua inocência, e ele afirmasse que esse era um fato de sua vida privada, e, portanto, irrelevante, organizações de mulheres fizeram pressão contra sua indicação. Um terceiro caso conhecido foi o de José de Alencastro, indicado para o Superior Tribunal Militar; ele era acusado por organizações de defesa de direitos humanos de ter conhecimento de torturas aplicadas pela força policial sob seu comando durante os anos de 1997 e 1998, no Rio de Janeiro. Todos eles foram confirmados, apesar das críticas na imprensa.” LEMOS, Leany Barreiro; LLANOS, Mariana. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo de Argentina e Brasil. *op. cit.* p. 445-446.

<sup>206</sup> MELLO FILHO, José Celso de. **Notas sobre o Supremo Tribunal** (Império e República). 4 ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014.

<sup>207</sup> Foram rejeitados: Barata Ribeiro, Innocência Galvão de Queiroz, Ewerton Quadros, Antônio Sève Navarro e Demosthenes da Silveira Lobo.

Moraes. Alegações sobre o envolvimento político do jurista com o PSDB, acirradas com eventuais controvérsias acerca da presidência de Michel Temer,<sup>208</sup> após o conturbado impeachment de Dilma Rousseff, tornaram a nomeação tema frequente nas manchetes dos jornais e mídias eletrônicas. Mesmo diante de tanta polêmica, o nome do jurista foi aprovado.

A baixa frequência nas rejeições, segundo Lemos e Llanos, pode ser explicada pela antecipação do executivo. Para as autoras, o presidente não indica nomes que possam gerar grandes controvérsias na segunda Casa, sob pena de se desgastar politicamente.<sup>209</sup> Assim, opta por nomes que possam ser efetivamente aceitos. Na ótica de Hamilton, a rejeição é evitada pelo Senado, pois “nada lhes asseguraria que a pessoa que acaso desejasse seria apontada em uma segunda nomeação ou em qualquer outra subsequente.” Assim, conclui que “[n]ão poderiam sequer ter certeza de que uma nomeação futura apresentaria um candidato mais aceitável em algum grau; (...)”.<sup>210</sup>

Na visão de Ronald Dworkin, não cabe ao Senado fazer avaliações puramente ideológicas do candidato, devendo garantir que o indicado esteja apto a promover discussões e reflexões maduras sobre temas, não raras vezes, polêmicos e controversos. Dworkin identifica essa atividade senatorial da seguinte maneira:

Seria impróprio aos senadores rejeitar uma indicação de juiz somente porque eles discordam das suas visões detalhadas sobre questões constitucionais. Contudo, o Senado tem uma responsabilidade constitucional no procedimento de indicação à Suprema Corte, além de garantir que o nomeado não seja um trapaceiro ou um tolo. A Constituição é uma tradição, bem como é um documento, e o Senado deve estar convencido de que o nomeado pretenda de boa-fé unir-se a e a interpretar esta tradição como um jurista, e não desafiá-la ou substituí-la em razão de uma visão política radical que a argumentação jurídica jamais pode pensar.<sup>211</sup>

Um dos mais recentes casos de rejeição no Brasil ocorreu com a nomeação do diplomata Guilherme Patriota para representar o país na Organização dos Estados Americanos (OEA). Em votação apertada, de 38 votos contra e 37 a favor, o diplomata teve

---

<sup>208</sup> EL PAÍS, Imóveis milionários, Cunha, PCC: as polêmicas de Alexandre de Moraes. **El País**. Disponível em < [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/06/politica/1486411237\\_003158.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/06/politica/1486411237_003158.html) > Acesso em 14 nov 2017.

<sup>209</sup> LEMOS, Leany Barreiro; LLANOS, Mariana. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo de Argentina e Brasil. *op. cit.*

<sup>210</sup> HAMILTON, Alexander. Federalist n. LXXVI. *op. cit.* p. 237.

<sup>211</sup> DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution**. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1996. p. 265, tradução livre.

sua nomeação rejeitada pelo Senado.<sup>212</sup> Essa rejeição pode ter apontando certa insatisfação dos senadores com os rumos da política naquele momento e com as decisões do governo da então presidente Dilma Rousseff. Em situações como essa, Neiva pontua que “a eventual rejeição de um nomeado pode ser fatal para a percepção de força do Presidente ou pode ter consequências danosas para sua capacidade de governo”.<sup>213</sup>

Diferente do que ocorre no Brasil, na Argentina e nos Estados Unidos, o Senado colombiano é responsável por escolher os membros da Corte Constitucional do país. Desde a Constituição de 1991, o presidente, a Corte Suprema de Justiça e o Conselho do Estado enviam listas com candidatos à Câmara Alta que será responsável por escolher dentre os nomes apresentados.

Ana María Montoya realizou estudo buscando identificar os critérios utilizados pelos senadores colombianos, de modo a estabelecer as razões que os levaram a optar por determinados candidatos, em detrimento de outros. Embora existam disposições objetivas dentro do próprio texto constitucional,<sup>214</sup> reconhece-se que o processo de escolha dos magistrados que compõe a Corte Constitucional do país também é político. Os aspectos políticos, evidentemente, existem, inclusive, nos Estados em que cabe ao Senado apenas a aprovação das nomeações feitas pelo presidente, como ocorre no Brasil.<sup>215</sup>

A Constituição colombiana não prevê idade mínima para a candidatura ao cargo de magistrado da Corte. A média etária entre os escolhidos é de 49,7 anos, sendo majoritariamente homens. Questões afetas à ideologia dos pretendentes revelam-se importantes, havendo aqueles que se preparam para se apresentar alheios a espectros extremistas. Contudo, o elemento mais interessante trazido por essa pesquisa diz sobre o

---

<sup>212</sup> SALOMÃO, Lucas. Por 38 a 37, Senado rejeita diplomata indicado por Dilma para a OEA. **G1**, São Paulo, 19 mai. 2015, Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/senado-rejeita-indicacao-de-diplomata-feita-pelo-governo-para-cargo-na-oea.htm> l. Acesso em: 01 nov. 2015.

<sup>213</sup> NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *op. cit.*. p. 185

<sup>214</sup> Artículo 232. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere: 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. 2. Ser abogado. 3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 4. Acto Legislativo 02 de 2015, artículo 12. Modifíquese el numeral 4 del artículo 232 de la Constitución Política, el cual quedará así: Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer. **COLOMBIA. Constitución...** *op. cit.*

<sup>215</sup> MONTOYA, Ana María. “Si no vas al Senado, no te eligen magistrado”. Instituciones informales y criterios de selección de los magistrados de La Corte Constitucional colombiana en El Senado (1992-2009). **Colombia Internacional**, n. 79, p. 155-190, sep./dec. 2013.

contato entre os candidatos e os senadores. Todos os candidatos enfatizaram a necessidade de se dirigir ao Senado, apresentar-se e mostrar suas propostas, ainda que não seja para todos os parlamentares. O *lobby* direto ou indireto, de acordo com a pesquisa de Montoya, revelou-se o instrumento mais eficaz no êxito da escolha.<sup>216</sup>

Esse contato entre os senadores e os candidatos não exaure a articulação política que envolve a escolha do novo juiz constitucional. Segundo a autora, nem todos os senadores se interam dos acontecimentos e do perfil dos candidatos, votando de acordo com a opinião de determinados membros mais comprometidos com o processo.<sup>217</sup>

A importância dada ao elemento informal e político no processo de escolha de magistrado da Corte Constitucional colombiana também é relatada por Sarah Binder e Forrest Maltzman, nos casos nomeação de juízes federais nos Estados Unidos.<sup>218</sup> A Constituição estadunidense previu que esses juízes seriam nomeados pelo presidente e, posteriormente, passariam pela aprovação do Senado.

Segundo os autores, nos casos em que o Estado conta com, pelo menos um senador do mesmo partido do presidente, o processo de aprovação ocorre mais rapidamente e com maior facilidade. Contudo, asseveram que essa não é a regra. Para as nomeações, o presidente tem a prática de antecipar eventuais discordâncias, desenhando o possível cenário que poderá ser sustentado pela oposição e pelo partido que controla a agenda do comitê responsável pelas nomeações. Esse panorama norte-americano se coaduna com as conclusões trazidas por Llanos e Lemos, nas quais se verificou que o executivo antecipa possíveis embates, fazendo sua escolha de modo a evitá-los.

Essas narrativas reforçam a ideia de que a nomeação feita pelo presidente e, posterior, aprovação pelo Senado é fruto de diálogo institucional, no qual o executivo não faz apostas aleatórias, preparando-se para articular o cenário mais favorável, dentro de suas possibilidades. Assim, parece que a presidência se antecipa, evitando o apontamento de nomes controversos. Nesse cenário, a posição do Senado não é apática, uma vez que demandas e debates são antecipados, até mesmo de forma informal, acelerando o trabalho da segunda Casa e mitigando a oportunidade de resistência.

---

<sup>216</sup> Idem.

<sup>217</sup> Ibidem.

<sup>218</sup> BINDER, A. Sarah; MALTZMAN, Forrest. The Limits of Senatorial Courtesy. **Legislative Studies Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 5-22, Feb./2004.

### 3.6. Julgamento de *impeachments*

Para analisar o papel do Senado no julgamento do *impeachment* é preciso compreender as origens do instituto e sua evolução. Para tanto, assim como no início desse estudo sobre segundas Casas legislativas, convém analisar as experiências inglesa e estadunidense. Apesar do nome e de procedimentos semelhantes, o instituto apresentou nuances bem diferenciadas em sua vivência monárquica e republicana. Ambas, contudo, foram experimentadas pelo Estado brasileiro.

O *impeachment* se trata de criação inglesa, tendo passado por várias mudanças até seu esvaziamento e substituição pelo “voto de desconfiança”. A principal diferença entre o instituto em sua origem e sua versão republicana diz respeito a sua natureza. Na Inglaterra, o *impeachment* possuía natureza criminal, havendo penas que variavam entre “a destituição do cargo à prisão, ao confisco, à desonra, ao exílio e a morte.”<sup>219</sup> As sanções não incidiam somente sobre o cargo e a autoridade exercidas pelo sujeito público. Era também possível a responsabilização do próprio indivíduo. Nesse enfoque, a Casa dos Lordes, responsável pelo julgamento, desempenhou função de tribunal judicial, bem como o Senado brasileiro durante o Império.<sup>220</sup>

Na Inglaterra, o instituto, que inicialmente tratava de previsões criminais estritas, foi ganhando abrangência e contornos políticos, passando a incidir também sobre condutas em desacordo com o esperado para cargo e interesses públicos. A partir dessa mudança de panorama, o *impeachment* foi se tornando menos usual e “o jogo da responsabilidade deixou de ser apurado através das delongas de um processo judicial, passando a operar-se em termos de confiança política.”<sup>221</sup>

Atualmente, na Inglaterra, bem como nas demais democracias parlamentaristas, o afastamento do chefe de governo em decorrência de conduta imprópria ocorre por meio da moção de censura, que pode ser proposta apenas pela Câmara Baixa. As segundas Casas legislativas não participam da votação que aprova o rejeita a censura. Como já abordado,

---

<sup>219</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. São Paulo: Ed. Saraiva, 1992. p. 70.

<sup>220</sup> “Quanto ao imperador, esse era inviolável, nos termos do art. 99 da Constituição de 1824. O art. 133 previu a responsabilização dos Ministros de Estado por traição; por peita, suborno, ou concussão; por abuso do Poder; pela falta de observância da Lei; pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos; e por qualquer dissipação dos bens públicos. A acusação cabia à Câmara (art.38) e o julgamento ao Senado (art. 47, 2.º).” Idem.

<sup>221</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment...** *op. cit.* p. 30.

para Meg Russell e Jeremy Waldron, o afastamento do Senado dessa decisão contribui para sua independência em relação ao poder executivo.<sup>222</sup>

A experiência republicana, por sua vez, toma como parâmetro o modelo estadunidense. Como mencionado, a principal diferença entre os paradigmas aqui expostos diz sobre a natureza do instituto, que ainda vige nos Estados Unidos e foi espelho para muitos países na América Latina. Na vivência norte-americana,<sup>223</sup> o Senado exerce a função de tribunal político, cabendo tão somente a aplicação de perda do cargo e eventual inabilitação para candidatura posterior. O processo, portanto, não possui natureza criminal. Essa foi a inspiração do modelo brasileiro, tendo sido adotado desde a primeira Constituição republicana, em 1891. Segundo Llanos e Nolte, todos os Senados na América exercem a função de tribunal nos casos de impeachment.<sup>224</sup>

A complexidade das decisões governamentais se reflete na abrangência das condutas sujeitas a julgamento pelo Senado. A tipificação estrita, tal qual ocorre no direito penal, é incapaz de abarcar as complexas demandas e vasta possibilidade de atos políticos. Nesse sentido, o constituinte brasileiro, a exemplo do estadunidense, estabeleceu diretrizes que podem se encaixar nas mais diversas condutas em desacordo com princípios da administração pública e com honra e dignidade das atribuições de cargo político.<sup>225</sup> A delimitação contemporânea de *impeachment* encaixa-o, indubitavelmente, como procedimento de natureza política.

Esse panorama traça com precisão as nuances do instituto. Trata-se da punição de condutas políticas desviantes, mesmo que não previstas como ilícitos penais, sendo sujeitas a julgamento político, no qual se aplicam preceitos processuais constitucionais. Nesse

---

<sup>222</sup> Nesse sentido ver: RUSSELL, Meg. What are Second Chambers for? *op. cit.*; WALDRON, Jeremy, *Bicameralism. Op. cit.*

<sup>223</sup> Para ver as discussões que antecederam a formalização do impeachment na Constituição dos Estados Unidos, recomenda-se a leitura de LABOVITZ, John R. **Presidential Impeachment**. New Haven and London: Yale University Press, 1978, capítulo 1.

<sup>224</sup> São 11 os Senados que exercem essa função, nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, México, Peru, Estados Unidos e Uruguai. LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. *Bicameralism in the Americas... op. cit.*

<sup>225</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

sentido, em razão da natureza dos crimes de responsabilidade, bem como do processo de julgamento, não caberia a atuação de tribunais comuns, requisitando-se, para tanto, um tribunal também de natureza política. Carlos Maximiliano pontua que “[t]ratando-se de um julgamento político, era natural que a uma corporação política esse fosse confiado.”<sup>226</sup>

Estabelecer um tribunal adequado para o julgamento de delitos políticos não se trata de tarefa simples. É difícil identificar órgão imparcial para julgamentos políticos diante de “governo inteiramente fundado em eleições periódicas.”<sup>227</sup> Ainda que sua natureza seja política, clivagens partidárias não podem impedir a retidão e neutralidade no julgamento. A natureza política da conduta inadequada impacta toda a sociedade e “[p]or esta razão seu julgamento raras vezes deixará de agitar as paixões de toda a comunidade e de fragmentá-la em partes mais ou menos favoráveis ou hostis ao acusado.”<sup>228</sup> A irresponsabilidade do homem público se reflete no povo e, por isso, nada mais natural que seus representantes sejam responsáveis por organizar as evidências e indícios e formular a acusação por crime de responsabilidade. Essa função, portanto, foi delegada a Câmara Baixa, Casa de representação popular.

Considerando a necessidade de isenção dos julgadores, requisito fundamental para o estabelecimento de resultado justo e adequado, não se pode cumular a função acusatória e julgadora em um mesmo órgão. Assim, definiu-se que a segunda Casa legislativa desempenharia função judicial, enquanto a Câmara Baixa seria responsável por formular a acusação. Nesse sentido, o Senado só atuaria quando fosse provocado pela Casa de representantes do povo.<sup>229</sup>

A escolha do Senado para atuação como tribunal político na experiência estadunidense, sem dúvidas, foi influenciada pelo modelo inglês. Ambos buscaram escolher órgão independente, responsável e experiente, a fim de se obter o melhor julgamento possível. Para Alexander Hamilton não restavam dúvidas de que “[o]nde,

---

<sup>226</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, 2005. p. 334.

<sup>227</sup> “Uma corte bem constituída para o julgamento de impeachments é algo tão desejável quanto difícil de obter num governo inteiramente eletivo.” HAMILTON, Alexander. *Federalist* n. LXV. MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalists Papers**. Black & White Publications, 2015. p. 200.

<sup>228</sup> *Idem*.

<sup>229</sup> Alguns constituintes estadunidenses afirmavam que não havia a necessidade de criação de instituto específico para responsabilização do presidente por casos de desvio de conduta pública. Os próprios eleitores seriam responsáveis por não reelegerem. Outros constituintes tinham dificuldade em delegar ao Senado o poder de julgamento, alegando que o executivo se tornaria muito dependente do legislativo. (LABOVITZ, John R. **Presidential Impeachment**. *op. cit.*)

senão no Senado, se poderia encontrar um tribunal suficientemente honrado e suficientemente independente?.” John Labovitz, nesse mesmo sentido, é enfático ao afirmar que “[a] primeira razão para dar ao Senado o poder de julgar impeachments, entretanto, era que ele era considerado o único órgão que poderia ser imparcial à acusação trazida pela Casa dos representantes.”<sup>230</sup>

A Suprema Corte, como explicitado anteriormente, não pareceu ser a melhor opção de órgão julgador, considerando sua composição. Magistrados comuns não estão aptos a compreender todas as nuances políticas que um julgamento desse tipo exige. Ademais, na experiência estadunidense, esses juízes são indicados pelo próprio presidente, o que pode afetar a imparcialidade do julgamento. Ainda, por não se tratar de órgão eleito, poderia se questionar sua autoridade para se proferir decisão dessa natureza.<sup>231</sup> Contudo, convém salientar que isso não afasta completamente a competência da justiça comum. Tribunais ordinários são responsáveis pela apuração de atos ilícitos afetos ao crime de responsabilidade, sejam de natureza cível ou criminal.

A escolha de tribunal político, contudo, não significa a desconsideração de contornos legais para o julgamento. Ainda que, felizmente, não exista robusta jurisprudência sobre o tema, uma vez que seus casos são raros, o Senado está sujeito a promover o julgamento em conformidade com a Constituição e com a legislação específica.<sup>232</sup>

Em julgamento de tamanha importância, que pode resultar na destituição de autoridade eleita pelo sufrágio popular, as discussões são acaloradas, por vezes partidárias. Portanto, é crucial a escolha de instância julgadora suficientemente independente e madura para manter afastadas as paixões políticas. O Senado, em função do perfil moderado e experiente de seus membros, se adéqua as essas necessidades. Nesse sentido, postula Carlos Maximiliano ao afirmar que, para tanto, a instituição

(...) mais adequada é o Senado, que reúne as condições necessárias: imparcialidade, integridade, inteligência e independência. A primeira qualidade, devem possuir os dois terços dos membros de uma câmara que não representem as paixões nem as correntes partidárias dominantes na outra; porquanto não

---

<sup>230</sup> Idem, p.21.

<sup>231</sup> HAMILTON, Alexander. **Federalist n. LXV**. *op. cit.*

<sup>232</sup> FELDMAN, Noah; WEISBERG, Jacob. What are Impeachable Offenses? **The New York Review of Books**, New York, 28 Sep. 2017. Disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/2017/09/28/donald-trump-impeachable-offenses/> Acesso em: 14 set. 2017.

foram eleitos simultaneamente com ella. A integridade deve resultar da consciencia do dever e das responsabilidades excepcionaes do ramo superior do parlamento, tanto que nos Estados Unidos muitos votaram contra o seu partido, absolvendo o adversario. Presume-se intelligencia do assumpto em que entrou para a legislatura quando era maior de 35 annos de idade, tinha experiencia dos negocios publicos e havia revelado valor intellectual; porque em regra o mandato de senador é conferido como promoção por merecimento. Emfim, homens de merito, eleitos por nove annos, dependem pouco dos favores momentâneos dos *leaders* apaixonados.<sup>233</sup>

Assim, a idade mais avançada, os parlamentares mais experientes na carreira política e a renovação parcial dos membros do Senado contribuem com a formação de uma Casa mais moderada, característica imprescindível para julgamento de natureza política como o *impeachment*.

Ademais, o Senado possui uma quantidade razoável de membros, não se tratando de Casa tão pouco numerosa quanto uma Corte judicial, nem tão volumosa, quanto à Câmara Baixa. Uma Casa demasiado numerosa poderia produzir infundáveis debates e, ainda, contar com muitos membros desinteressados. Na visão de Alexander Hamilton, o número de senadores é adequado para promover um julgamento equilibrado uma vez que

[a] tremenda liberdade de que um tribunal de impeachments deve necessariamente gozar para determinar a honra ou a infâmia das figuras mais respeitadas e destacadas da comunidade proíbe a entrega dessa missão a um pequeno número de pessoas.<sup>234</sup>

Dentro do cenário traçado, vê-se a pertinência em atribuir ao Senado o papel de tribunal político, seja em decorrência da experiência de seus membros, seja pelo tamanho da Casa, seja pela inexistência de outros órgãos mais aptos. O *impeachment* se trata de processo de exceção, de uso não corriqueiro, mas de necessária previsão, pois é o instrumento em que a sociedade se defende da má conduta dos governantes.

Nesse tema, Paulo Brossard faz crítica à conformação do Senado brasileiro, no qual os Estados membros se encontram igualmente representados. O jurista afirmou que esse

---

<sup>233</sup> A ortografia foi mantida como no original. MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários....** *op. cit.* p. 334.

<sup>234</sup> HAMILTON, Alexander. Federalist n. LXV. *op. cit.*

arranjo possibilita aos Estados, que correspondem à minoria da população brasileira, vetarem o *impeachment* do presidente da república. Convém transcrever:

Prescrevendo-se que o reconhecimento da responsabilidade presidencial só ocorrerá se confluírem dois terços dos votos do Senado, segue-se que se está em face de uma deliberação minoritária às avessas, pois basta um terço mais um dos senadores para a absolvição, que pode ser a consagração da irresponsabilidade: o voto de vinte e oito senadores prevalece sobre o de cinquenta e três. De resto, tendo-se em vista a heterogeneidade dos Estados membros e a igualdade de sua representação, dez deles, os menos populosos, não chegando a somar dez milhões de habitantes, num universo de cento e cinquenta milhões de brasileiros, podem ser senhores do processo minuciosamente previsto e cuidadosamente disciplinado(...)

Embora se compreenda a relevância do apontamento feito pelo autor, sua visão não parece a mais acertada. A atuação do Senado ao longo do processo de *impeachment* não ocorre em função da defesa dos interesses dos Estados representados, mas em razão dos interesses de toda a sociedade. Por exemplo, ainda que a má conduta do presidente tenha beneficiado determinado Estado, espera-se que o senador que o representa reconheça a impropriedade de sua conduta. Assim, mesmo que haja essa discrepância entre a representação no Senado e a população dos Estados, ela não se reflete sobre a Casa quando atua como tribunal político.

Dessa forma, a partir do panorama delimitado nesse presente tópico, vislumbra-se o desempenho do Senado como Casa moderadora, experiente e madura para conduzir julgamento de tamanha relevância como o processo por crime de responsabilidade. Ainda que exista a previsão do art. 46 da CR/88, do Senado como representante dos Estados, nesse ponto a segunda Casa legislativa atua como instituição moderadora.

## 4. O SENADO E A FEDERAÇÃO

### 4.1 O Senado como elemento da federação

Como já exposto, assim como não se pode falar em estrutura bicameral única, também não existe um único modelo de federalismo.<sup>235</sup> Contudo, é possível detectar características comuns que possibilitam sua identificação. Essencialmente, Estados federais se caracterizam pela divisão do governo em, no mínimo, dois níveis: nacional e subnacional.<sup>236</sup> O texto constitucional é responsável por estabelecer a repartição de competências entre essas esferas de governo,<sup>237</sup> cabendo a um tribunal a solução de eventuais conflitos. Trata-se da complexa convivência entre unidade e diversidade.<sup>238</sup>

A federação, em síntese, se estrutura a partir de Estados formados pelo mesmo povo, pertencentes ao mesmo território, sujeitos a mesma ordem soberana. Trata-se de forma complexa de Estado que agrega a vontade das entidades federadas aos objetivos e anseios da União. Nesse sentido, muitos Estados federais contam com uma segunda Casa legislativa, cujos membros possuem a função de representar os interesses de seus Estados.<sup>239</sup>

Raul Machado Horta<sup>240</sup>, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>241</sup> e Augusto Zimmermann<sup>242</sup> consideram a existência de duas Casas legislativas característica fundamental do Estado federal. Para eles, as federações são essencialmente compostas por duas Casas, sendo uma de representação popular e outra responsável por dar voz aos Estados no âmbito da União.

---

<sup>235</sup> SCAFF, Fernando Facury; e ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Princípios, Elementos e Conceito do Estado Federal. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 67-83.

<sup>236</sup> No Brasil, por exemplo, são três os níveis, pois pela Constituição de 1988 (art. 1º), os municípios também são entes federativos.

<sup>237</sup> “A formulação da teoria jurídica do Estado Federal demanda definir a situação determinada pelos poderes constituídos que surgem através da União Federal e dos Estados-membros: Pois bem, da soberania que dá personalidade jurídica de Direito Público à União e da autonomia que caracteriza os Estados-membros como entidades federativas componentes, as competências conhecidas são aquelas efetivamente marcadas, traçadas e apontadas pela Constituição.” BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo** *op. cit.* p. 21.

<sup>238</sup> WATTS, Ronald L. **Sistemas federales comparados**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Juridicas y Sociales S.A, 2006.

<sup>239</sup> BONAVIDES, Paulo. O Senado e a Crise da Federação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 13, n. 50, p. 83-94, abr./jun. 1976.

<sup>240</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010.

<sup>241</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. *op. cit.*

<sup>242</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. *op. cit.*

José Alfredo de Oliveira Baracho traz exemplos numéricos que demonstram a existência de arranjos federais unicamerais.<sup>243</sup> Contudo, para o autor, nas federações é essencial que a representação ocorra em duplicidade: a totalidade da população e comunidades específicas.<sup>244</sup>

Ronald Watts, quando se propõe a definir federação, não menciona o bicameralismo como elemento indispensável. Contudo, assume a relevância da experiência estadunidense, pontuando a importância do Senado como órgão capaz de dar representatividade a minorias que possam ser dominadas pelas vontades da maioria da população, representada na Câmara Baixa.<sup>245</sup>

Um olhar atual permite atestar que a relação entre bicameralismo e federalismo não é necessária, embora recorrente. Há Estados unitários bicamerais como Inglaterra, Irlanda e Chile. Por outro lado, há países federados que não contam com a existência de uma segunda Casa legislativa. Emirados Árabes, Iraque, Micronésia e Venezuela são exemplos que ratificam essa afirmativa. Segundo Meg Russell, nas 178 democracias atuais, 18 das 22 federações adotam o sistema bicameral.<sup>246</sup>

A frequência com que federações contam com duas Casas legislativas tem a ver com o modelo originário do sistema federativo contemporâneo. Como abordado no capítulo segundo, o Senado estadunidense foi criado juntamente com a federação com o intuito de representar de modo igualitário os Estados. Assim, sob a justificativa de que Estados menores e menos populosos estavam sub-representados na Câmara popular, previu-se a composição complexa do poder legislativo, com duas Casas, cabendo a uma delas a representação das unidades federadas.<sup>247</sup>

José Luiz Quadros de Magalhães não vê o Senado como instituição essencial para equilibrar essas distorções federativas que justificaram a adoção da segunda Casa nos Estados Unidos. Assim, sentencia que “[o] bicameralismo não uma condição inafastável para o federalismo.”<sup>248</sup>

Dalmo de Abreu Dallari, em seu livro “Teoria Geral do Estado”, inclui o Senado como elemento estruturante do Estado federal “[p]ara assegurar a participação dos Estados no governo federal.” Sobre o cenário brasileiro, por sua vez, o autor defende a extinção da

---

<sup>243</sup> Segundo os dados apresentados, em uma amostragem de 95 países, três federações seriam unicamerais. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. *op. cit.*

<sup>244</sup> *Idem.*

<sup>245</sup> WATTS, Ronald L. **Sistemas federales comparados**. *op. cit.*

<sup>246</sup> RUSSELL, Meg. The Territorial Role of the Upper House, *op. cit.*

<sup>247</sup> MADISON, James, Federalist n. LXIII. *op. cit.*

<sup>248</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Senado no federalismo brasileiro: reforma ou extinção?**. Disponível em: <[https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=569](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=569)>. Acesso em: 12 nov 2017.

segunda Casa legislativa, dentre outros motivos, alegando a inexistência de uma verdadeira federação. Segundo o autor, os Estados brasileiros possuem pouca autonomia, sendo demasiado dependentes da União e, por isso, são “falsos Estados”. Ainda, questiona “por que não criar uma câmara federal para representar os municípios? Afinal, nosso federalismo é de três níveis”. Assim, por não entender o Estado brasileiro como federal, o jurista identificou a possibilidade de adoção do legislativo unicameral.<sup>249</sup>

Nas federações, aos Senados cabe a função de representar e defender a vontade dos Estados no poder central. É a forma institucionalizada com que os anseios regionais se conectam a União. Desse modo, além da vontade da população, as percepções e almejos dos Estados ganham voz em âmbito nacional.

Desse modo, embora não haja correspondência absoluta entre bicameralismo e federalismo, trata-se de importante enfoque de estudo, considerando ser comum a existência da Câmara territorial em federações. Tendo em vista o Senado brasileiro, objeto de estudo do presente trabalho, é relevante se debruçar sobre a função que lhe foi constitucionalmente atribuída, de representação dos Estados e do Distrito Federal.

## 4.2 Representação na federação

### 4.2.1 Quem representa?

No desenho federativo, comumente aos Senados, ou qualquer nome que as Câmaras Altas recebam, cabe a função de representar os Estados ou determinado recorte territorial específico. A representação de um ente abstrato invoca pontos sobre sua conformação política e social e sobre a possibilidade de identificação de anseios convergentes dentro do mesmo espaço com variedade de habitantes e cidadãos e seus respectivos interesses. A identificação de objetivos comuns é sempre trabalhosa aos Estados nacionais, independente de sua forma, sendo ainda mais desafiadora em federações.

A representação dos entes federados em segundas Casas legislativas é dos pontos que gera maior controvérsia sobre tema. A alegação de inefetiva representação das unidades federadas, por várias vezes, é usada como justificativa para se propor a extinção

---

<sup>249</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

Senados em federações.<sup>250</sup> Não são comuns mecanismos que prevejam a estrita ligação entre a conduta do parlamentar com o Estado que representa. Muitas vezes, questões partidárias e outros interesses prevalecem.

A representação dos Estados não observa padrão único. Meg Russell afirma que as Câmaras Altas podem representar determinado Estado a partir de três dimensões: seu governo, seu parlamento ou seu povo. Além de variar o enfoque representativo, a quantidade de membros, a duração do mandato e os critérios de eleição possuem variadas categorias. Para a jurista, a partir desses critérios, que definem a composição da Câmara, é que se pode compreender o enfoque representativo adotado.<sup>251</sup>

A Câmara federativa pode representar diferentes interesses dentro do mesmo recorte territorial. Podem ser interesses da assembleia estadual, do governo ou de sua população. A adoção da representação desses enfoques não esvazia a representação do ente federado, composto por esses elementos, dentre outros. A relação entre os interesses dependerá de quem será responsável por eleger os membros dessa Casa. Assim, por exemplo, nas hipóteses de escolha dos membros do Senado pelo legislativo estadual, verifica-se a representação do interesses da assembleia do Estado no legislativo federal.

Evidente que a representação preponderante de determinado interesse não implica o esvaziamento dos demais. Nos casos, por exemplo, em que a população do Estado estiver representada na segunda Casa, hipóteses de eleição direta, enfraquece-se o vínculo do parlamento com o governo estadual, mas não o elimina. O mesmo ocorre nos casos de predomínio da representação dos interesses do legislativo e executivo estadual.<sup>252</sup>

Sendo assim, essas são as possíveis nuances representativas dentro da ideia de Casa federativa. O Senado brasileiro, por sua vez, representa a população de seus Estados, uma vez que seus membros são eleitos diretamente pelo povo, responsáveis por escolher os parlamentares que representarão sua unidade federada.

Diante dos elementos apresentados, verificam-se as variadas possibilidades no arranjo de segundas Casas legislativas, caracterizando arranjos bicamerais dos mais diversos. Além da quantidade de membros, o modo como são eleitos afeta estrutura do Senado e a forma como se relaciona dentro do próprio legislativo e com as demais esferas de poder.

---

<sup>250</sup> Ver mais em RUSSELL, Meg. *The Territorial Role of the Upper House, op. cit.*

<sup>251</sup> RUSSELL, Meg. *Second Chambers Overseas. op. cit.*

<sup>252</sup> RUSSELL, Meg. *The Territorial Role of the Upper House. op. cit.*

#### 4.2.2 Como representa?

Na aproximação da federação com o sistema bicameral revela-se importante se debruçar sobre a experiência norte-americana, primeiro Estado federal contemporâneo.<sup>253</sup> Na narrativa de criação de uma segunda Casa legislativa, o desenho institucional estadunidense adotou o modelo bicameral com intuito de preservar o equilíbrio democrático. A Câmara Baixa, de representação popular, tinha sua composição relacionada ao contingente populacional de cada Estado. Nesse sentido, Estados mais populosos contavam com maior número de representantes na referida Casa parlamentar.

Na consolidação do pacto federativo e na criação dos Estados Unidos da América, a anuência de todos os Estados era imprescindível.<sup>254</sup> Contudo, os Estados menos populosos, sub-representados na Câmara, contavam com posição política desfavorável, sobre a qual James Madison afirmou que “[n]ão é provável que se obtenha dos menores Estados um governo fundado em princípios consoantes com os desejos dos maiores.”<sup>255</sup> Estados menores, portanto, ansiavam a criação de uma Câmara que os representasse de maneira equiparada.

Nesse sentido, Madison afirmou que a igualdade no número de representantes no Senado decorre do pacto federativo em si, mas que também é um modo de proteção dos pequenos estados, sentenciando

(...) que o voto igual concedidos a todos os Estados é tanto um reconhecimento constitucional da parcela de soberania conservada por todos eles quanto um instrumento para preservá-la. Nessa medida, a igualdade deve ser tão aceitável para os Estados grandes quanto para os pequenos, pois interessa-lhes igualmente se proteger, por todos os expedientes possíveis, de uma consolidação indesejável dos Estados numa república simples.<sup>256</sup>

Assim, desenhou-se um Senado de representação igualitária dos Estados. Cada subunidade federada contava com dois representantes,<sup>257</sup> independente do tamanho de sua

---

<sup>253</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. *op. cit.*

<sup>254</sup> Ver nota nº 103.

<sup>255</sup> MADISON, James, Federalist n. LXII. *op. cit.* p. 190.

<sup>256</sup> *Idem.*

<sup>257</sup> “A necessidade de um senado é indicada igualmente pela tendência de todas as assembleias numerosas e únicas a ceder ao impulso de paixões súbitas e violentas, e a se deixar levar a resoluções descabidas e perniciosas por líderes facciosos. (...)”

população. A forma escolhida para dar efetiva voz aos interesses dos Estados foi a eleição indireta. Cada assembleia estadual, cujos membros eram eleitos diretamente pelo povo, era responsável pela indicação de dois representantes de sua localidade no Senado.

Sendo esse o primeiro arranjo que reuniu Senado e federação, foi ele o modelo de inspiração para diversos outros países. Austrália, Argentina e Brasil também optaram pelo modelo do número fixo de senadores para todos os Estados. Esse número, contudo, varia.<sup>258</sup> No Brasil e na Argentina cada unidade federada possui três representantes no Senado. Na Austrália, por sua vez, são seis senadores por Estado e quatro por território federal.<sup>259</sup>

A opção pelo número fixo de representantes por Estado é alvo de críticas. O ponto mais debatido diz respeito à sobre-representação de unidades territoriais menos populosas. Com base na experiência brasileira, Ana Luiza Backes afirma que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem 74% dos assentos no Senado correspondentes a 42% do total da população brasileira.<sup>260</sup> Esse panorama pode induzir à obstrução de anseios de maioria da população em virtude da elevada desproporção de representação na segunda Casa legislativa nacional, concluindo que

(...) uma parcela minoritária da população elege representantes no Senado em número suficiente para paralisar a produção legislativa do País, bem como elaborar leis contra a vontade dos representantes da maioria da população, inclusive no caso de leis que não envolvam o equilíbrio da federação, nem a proteção dos interesses específicos dos estados. A minoria pode impedir a maioria de governar.<sup>261</sup>

---

(...) um corpo destinado a corrigir esta enfermidade deve estar ele próprio livre dela, devendo, conseqüentemente, ser menos numeroso. Deve, além disso, ter grande solidez, o que se recomenda que seu poder seja conservado por mandato de duração considerável.” MADISON, James, *Federalist* n. LXII. *op. cit.* p. 190.

<sup>258</sup> Embora haja essa variação, é possível identificar que a grande maioria das segundas Casas adota um padrão de ter uma quantidade de membros menor do que as Casas de representação popular. As duas maiores Câmaras Altas, na atualidade, são a Casa dos Lordes na Inglaterra, que conta com 799 membros. O segundo maior Senado é o francês, com 321 representantes. Em média, as Câmaras Altas possuem 83 membros.

PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates**: *op. cit.*; RUSSELL, Meg. **Second Chambers Overseas**, *op. cit.*; REINO UNIDO. **Composition of lords**: Lords by party, type of peerage and gender. Disponível em < <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/>> Acesso em: 28 nov. 2017.

<sup>259</sup> UHR, John. **Generating Divided Government: The Australian Senate**. In: PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates**: bicameralism in the contemporary world. Columbus Ohio State University Press, 1999. cap. 4, p. 93-119.

<sup>260</sup> BACKES, Ana Luiza. **Bicameralismo: o que pode uma “minoria”**. **Cadernos Aslegis**, v. 3, n. 7, p. 9-23, jan./abr. 1999.

<sup>261</sup> Idem

Alfred Stepan identifica a estrutura federal como elemento relevante ao freio da tirania da maioria, importante no desenho democrático. No contexto apresentado, isso indica que as instituições que caracterizam o modelo federativo, tal qual o Senado, importam no processo de transformação das preferências dos eleitores em políticas públicas.<sup>262</sup>

Stepan entende que certo constrangimento à maioria é inerente ao próprio arranjo federativo. Contudo, afirma que o modelo brasileiro mostra exagerada obstrução à maioria democrática. Para o autor, a desproporcionalidade na representação dos Estados mostra-se mais aguda na experiência brasileira em razão vasta competência de atribuições dessa Câmara, uma vez que “[n]o Brasil, não há nenhuma área de política que esteja fora da competência do Senado, e muitas das áreas chaves são de sua exclusiva prerrogativa.”<sup>263</sup>

O modelo de número fixo de membros de representantes por unidade territorial não é o único. Em sentido oposto, Alemanha e Áustria são exemplos do modelo que busca equivalência entre o tamanho da população estadual e números de membros representantes. Na Alemanha, cada *länder* tem no mínimo três e no máximo seis representantes em sua Câmara Alta. Na Áustria, por sua vez, as províncias possuem entre três e 12 membros cada.<sup>264</sup>

Esse modelo, contudo, também não é imune a críticas. Ainda que existam diferentes enfoques representativos, como abordado no item anterior, as Câmaras Altas, de acordo com a presente abordagem, representam a unidade federada. Sendo assim, é pouco lógico conformá-la em razão do contingente populacional daquele recorte territorial, uma vez que se representa o Estado, em sua unidade. Essa distorção revela-se ainda mais pontual, sobretudo, nos casos em que a Câmara Baixa representar a população proporcionalmente.

---

<sup>262</sup> STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do *Demos*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jul. 2014.

<sup>263</sup> Idem, p. 18.

<sup>264</sup> COAKLEY, John. The Strange Revival of Bicameralism, *op. cit.*

## 4.3 As formas de eleição

### 4.3.1 Eleição direta e indireta

Os critérios utilizados para a composição dos Senados no mundo são observados atentamente nos estudos sobre bicameralismo.<sup>265</sup> Nos Estados Unidos, relevante discussão acerca do modo de eleição, direta ou indireta, chegou a ocorrer em dois momentos. Em ambos, questões afetas à representação dos Estados se encontravam no cerne da divergência.

O primeiro debate se deu durante a transição de confederação para federação. À época, nacionalistas eram favoráveis a eleição direta para senadores. Afirmavam que a eleição indireta poderia promover cenário de rivalidade entre a legislatura nacional e estadual, prejudicial aos cidadãos, ansiosos por serem beneficiados pela política, independente de sua origem. Ao se considerar a estrutura da federação, optou-se pela indicação dos senadores pelas assembleias estaduais, como modelo ideal capaz de refletir os interesses dos Estados e manter a unidade nacional:

Como o balanceamento entre os elementos federal e nacional são mantidos, e como o desenho federativo original pode ser preservado? As respostas dos constituintes a essas questões não foi o emprego de “meios nebulosos” por palavras ou erigir “barreiras de papel” na tentativa de proibir tal inclinação, mas, em vez disso, amparar-se em estrutura constitucional. Nesse caso eles confiaram no modo de eleição do Senado. (...) o fato de que os Senadores eram eleitos (e reeleitos) pela assembleia estadual fez ser de seu interesse preservar o desenho federal originário e proteger os interesses dos Estados enquanto Estados.<sup>266</sup>

A eleição indireta para o Senado foi desenhada, portanto, como modo de fortalecer os Estados e sua representação no cenário nacional. A manutenção do cargo de senador estaria assegurada por conduta que estivesse atenta aos interesses de seu Estado. Só continuariam a integrar a representação estadual em esfera nacional aqueles parlamentares que atendessem aos almejos de sua localidade.

---

<sup>265</sup> Nesse sentido, ver: TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**, *op. cit.*; REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *op. cit.*

<sup>266</sup> ROSSUM, Ralph A. **Federalism...** *op. cit.* p. 83.

O segundo momento de discussão sobre o modelo de eleição para senador, nos Estados Unidos, ocorreu no final do século XIX e início do século XX, consagrando com sucesso a proposta de Emenda Constitucional que estabeleceu a eleição direta para os membros do Senado. Para Ralph Rossum, a partir da mudança trazida com a 17ª Emenda Constitucional, qual seja a eleição direta para senadores, rompeu-se a ligação entre o Estado e o parlamentar que o representa na Câmara Alta.<sup>267</sup>

Segundo Rossum, essa novidade acabou por enfraquecer a federação e o bicameralismo estadunidense. Os Estados não se encontravam devidamente representados na esfera federal, sendo incapazes de oferecer efetiva oposição ao movimento centralizador que ganhou força, sobretudo, no cenário pós-primeira Guerra. A ruptura com o papel das assembleias legislativas estaduais, aproximou lobistas dos senadores, acentuando a influência de interesses econômicos e particularistas ao trabalho da segunda Câmara. Esse cenário acabou também por elevar os custos de campanha eleitoral, sobretudo em razão do reduzido número de membros na Câmara Alta.<sup>268</sup> Na visão de Toddy Zywicki, essas consequências foram previstas e esperadas pelos apoiadores da 17ª Emenda.<sup>269</sup>

Ademais, sobre a escolha indireta de senadores, não se pode tomar as orientações advindas de quem os elegeu ou indicou de forma absoluta. Na literatura estadunidense, há apontamentos que indicam certas dificuldades em se exigir a conduta dos senadores em conformidade com as assembleias estaduais. Não existiam mecanismos de coerção, como o

---

<sup>267</sup> ROSSUM, Ralph A. **Federalism...** *op. cit.*

<sup>268</sup> *Idem.*

<sup>269</sup> Segundo o professor de Direito Toddy J. Zywicki da “Mississippi College School of Law”, comumente a literatura norte-americana atribui a 17ª Emenda como resultado do movimento Progressista que reforçava o ideal democrático, coadunando-se com a proposta de eleições diretas. Segundo essa compreensão, o movimento teria ganhado força dentro dos Estados, pois o cenário político era de corrupção e desinteresse. Nesse sentido, a alteração no modo de eleição poderia auxiliar na correção do panorama político insatisfatório.

Zywicki, contudo, traz uma justificativa distinta, a qual denomina “escolha pública”. Para o professor, o surgimento do período Progressista foi apenas uma coincidência, tendo a 17ª Emenda sido produto de influências políticas e, sobretudo, econômicas. A mudança no modo de eleição foi vista como um modo de se ampliar a influência de interesses corporativos no Senado, sendo, portanto, suportada por aqueles que se beneficiariam dessa nova situação. A mudança no texto constitucional, por meio de uma emenda, seria o modo mais permanente e generalizado de se promover essa abertura.

“Como notado, contudo, as próprias partes contra as quais a 17ª Emenda supostamente se destinava – corporações e máquinas políticas – de fato apoiaram a referida emenda. Mais ainda, a eleição direta não teve efeito na composição do Senado. Na verdade, em geral, se notou que a 17ª Emenda aumentou a importância de interesses especiais monetários e de organizações nas eleições do Senado, resultado “irônico” para aqueles que acreditam no modelo Progressista.” ZYWICKI, Toddy J. *Beyond the Shell and Husk of History: The History of the Seventeenth Amendment and Its Implications for Current Reform Proposals*. **Cleveland Law State Review**, Cleveland, v. 45, n. 2, p. 165-234, 1997. p. 201, tradução nossa.

“direito à instrução”<sup>270</sup> ou *recall*.<sup>271</sup> Ainda assim, não se pode negar que a atuação independente dos parlamentares em face das diretrizes políticas oferecidas por seus apoiadores poderia lhe custar a não recondução ao cargo.

No caso brasileiro, a eleição direta para senador veio juntamente com a instituição do Estado federal, em 1891. A eleição direta possibilita cenário em que não há necessária correspondência entre os representantes do executivo e legislativo estadual com os membros eleitos.<sup>272</sup> Nesse ponto, reside parte da crítica do constitucionalista José Afonso da Silva à instituição por esse trabalho estudada

... os Senadores integram a representação dos partidos tanto quanto os Deputados, e dá-se o caso não raro de os Senadores de um Estado, eleitos pelo povo, serem de partido adversário do Governador, portanto defenderem, no Senado, programa diverso deste; e como conciliar a tese de representação do Estado com situações como esta?<sup>273</sup>

O apontamento acima é importante, mas desconsidera que o arranjo eleitoral para conformação dos executivos e legislativos estaduais, no Brasil, não os vincula. Sendo assim, em decorrência do próprio processo eleitoral estadual, o governador pode pertencer a coalizão partidária distinta da maioria da assembleia. Nesses casos, nem mesmo a previsão de eleição indireta resolveria a falta de correspondência partidária entre o governador e os senadores. Contudo, cumpre ressaltar que, no panorama brasileiro, é mais comum que os governadores contem com o apoio de maioria da assembleia.

---

<sup>270</sup> O “direito à instrução” consistia na indicação pelo governo do Estado de como o senador deveria votar, não havendo, contudo, mecanismos de coerção para assegurar essa orientação. Embora não houvesse nenhum dispositivo formal que estabelecesse o “direito à instrução”, segundo Rossum ele era usado pelos Estados até a promulgação da 17ª Emenda. (ROSSUM, Ralph A. **Federalism...** *op. cit.*)

<sup>271</sup> O *recall* poderia ser o mecanismo a garantir a efetividade do direito à instrução. Contudo, essa não foi a opção do constituinte, pois minaria o propósito de estabelecer o Senado como uma Casa madura e independente, restringindo a autonomia de seus membros. (Idem) Ver mais em: ZYWICKI, Toddy J. **Beyond the Shell and Husk of History...** *op. cit.* p. 201; e BYBEE, Jay S. Ulysses and the Mast: Democracy, Federalism, and the Sirens Song of the Seventeenth Amendment. **Scholarly Works**, Paper 350, p. 501-567, 1997.

<sup>272</sup> Segundo Arretche, “o método de seleção dos senadores, por sua vez, é frequentemente empregado como forma de avaliar se os atores regionais têm influência na carreira parlamentar dos senadores (escolha indireta) ou, alternativamente, se os partidos estão representados na Câmara Alta (escolha direta)”. ARRETCHÉ, Marta. Federalismo, bicameralismo e mudança institucional: explorando correlações e mecanismos. In: \_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012. cap. 3.

<sup>273</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 513.

Em leitura menos extremista, Meg Russell não vê a eleição direta para os senadores como forma de obstar a representação dos Estados. Para a autora, de fato, a eleição direta enfraquece a conexão dos parlamentares com as instituições estaduais. Contudo, vislumbra esse modelo como uma maneira de representar o Estado por meio de sua população e não por meio de sua instituição legislativa ou executiva. Essa abordagem é a mais acertada, pois contempla as possibilidades de representação dentro de um ente tão complexo, com multiplicidade de vontades, como o Estado. Além de ser a opção das federações brasileira e estadunidense, também foi a escolha dos constituintes australianos e suíços.<sup>274</sup>

#### 4.3.2 Nomeação

A nomeação também é utilizada como método de composição de segundas Casas em algumas federações. Nesse ponto, o Estado federal canadense conta com um Senado inteiramente composto por membros não eleitos.<sup>275</sup> Segundo David Smith, no Canadá, a instituição de critério diverso do eleitoral foi um modo de garantir imparcialidade, a fim de se evitar a influência de interesses privados e partidários. Contudo, esse critério, é recorrentemente sujeito a críticas e questionamentos sob a justificativa de ausência de legitimidade.<sup>276</sup> O autor afirma que no Canadá, “[c]ríticos dizem que o Senado representa ninguém, porque é nomeado.”<sup>277</sup> A insatisfação era ainda mais contundente quando os membros indicados ocupavam o cargo de maneira vitalícia. A aposentadoria compulsória aos setenta e cinco anos foi instituída em 1965.<sup>278</sup>

Além de falta de legitimidade, o modo como ocorre a nomeação dos senadores canadenses acentua as críticas sobre a instituição. O chefe de governo do país é responsável pela indicação dos membros que comporão a segunda Casa legislativa. Ou seja, cabe ao governo federal designar aqueles que representam as províncias no Senado, sendo requisito que o escolhido seja residente na localidade que representa.<sup>279</sup> Esse

<sup>274</sup> RUSSELL, Meg. *The Territorial Role of the Upper House*, *op. cit.*

<sup>275</sup> BORTHWICK, R.L. *Methods of Composition of Second Chambers*. *op. cit.*

<sup>276</sup> SMITH, David E. **The Canadian Senate in Bicameral Perspective**. *op. cit.* p. 67.

<sup>277</sup> *Idem.*

<sup>278</sup> BORTHWICK, R.L. *Methods of Composition of Second Chambers*. *op. cit.*

<sup>279</sup> “Ademais, a realidade é que o critério geográfico refere-se ao local de residência da pessoa nomeada ao Senado. O critério é certamente mais complexo no caso dos senadores de Quebec. De fato, exclusivamente quanto a eles, um requisito de residência mais preciso, não somente nos limites da província, mas em vez disso, no distrito eleitoral em particular foi acrescentado. Esse requisito visava preservar constitucionalmente a representação das regiões anglo fônicas de Quebec. Entretanto, ainda assim, é o caso

panorama acaba por promover cenário de inevitável partidarização na indicação, bem como fragiliza a representação da província e dos anseios locais, sugerindo maior afinidade com as demandas do chefe de governo e de seu partido, que lhe garantiram o cargo. A literatura, de fato, não poupa críticas à Câmara Alta canadense.<sup>280</sup>

O Conselho Federal Alemão –*Bundesrat*– também é composto por membros nomeados pelo governo de cada um dos dezesseis Estados que formam a referida federação. Nesse caso, os integrantes do *Bundesrat*, concomitantemente, também compõem o executivo de cada subunidade nacional, chamada *länder*. Mesmo se tratando de um caso de nomeação, como o canadense, o modelo alemão não é sujeito a tanta oposição, pois a exoneração dos membros pode ocorrer a qualquer tempo.

A estrutura do *Bundesrat* concebe a representação do governo dos *länder* e não de seu respectivo parlamento. Essa conformação faz com que partidos que não participem do governo, também não tenham assentos na segunda Casa. Segundo Hans-Georg Wehling, essa foi uma forma de afastar interesses partidários do *Bundesrat*.<sup>281</sup> Ao mesmo tempo, também afasta a visão e a defesa dos interesses da oposição.

A partir da compreensão de Meg Russell, já exposta neste capítulo, enquanto os membros do *Bundesrat* representam o governo de cada um dos *länder*, na experiência canadense, pode-se verificar a representação do governo federal por meio dos senadores. Esse enfoque, de fato, ressalta a pertinência das críticas ao Senado no Canadá que, em razão do modo como seus membros são escolhidos, tem o aspecto da representação federativa fragilizado e pouco efetivo.

#### 4.4 Votação no Senado: individual ou em bloco

Como visto os métodos de eleição e composição do Senado não observam forma única. O mesmo ocorre com as votações internas. As competências das Câmaras Altas são

---

que a residência sozinha não consegue garantir qualquer forma de responsabilidade na representação”. PINARD, Danielle. *The Canadian Senate... op. cit.* p. 470, tradução livre.

<sup>280</sup> Nesse sentido ver: idem; SMITH, David E. **The Canadian Senate in bicameral perspective.** *op. cit.*; FRANKS, C. E. S. Not Dead Yet, But Should It Be Resurrected? *The Canadian Senate.* In: PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world.** Columbus Ohio State University Press, 1999. cap. 5, p. 120-161.

<sup>281</sup> WEHLING, Hans-Georg. *The Bundesrat.* **Publius: The Journal of Federalism,** v. 19, n. 4, p. 53-64, 1989.

variadas e, dentro do processo legislativo, as Casas podem possuir poder de vetar ou apenas de suspender a proposta em tramitação. Ademais, as deliberações internas em Senados federais podem ocorrer individualmente ou em bloco.

A votação individual ocorre por membro, enquanto a votação em bloco acontece por unidade territorial representada. No primeiro modelo, cada representante de determinado Estado tem direito a um voto. Ou seja, a quantidade de votos é a mesma da quantidade de senadores presentes no momento da deliberação. Na votação em bloco, o direito de voto se dá por unidade territorial, conferindo, assim, um voto por Estado.

Novamente, toma-se como ponto de partida a experiência da primeira federação moderna. Na Convenção da Filadélfia, além de se debater a proporcionalidade na representação no Senado, discutiu-se o modo como a votação ocorreria. Aqueles favoráveis ao voto em bloco vislumbravam a votação *per capita* dissonante da ideia de representação dos Estados como entes federados.<sup>282</sup>

Em deliberação pouco apertada, apenas o Estado de *Maryland* manifestou-se desfavorável à votação individual. Seu representante trouxe à tona a experiência confederada, na qual cada Estado tinha direito a um voto.<sup>283</sup> Segundo Jay Bybee, a mudança de paradigma da votação, optando-se pelo voto por senador, foi uma maneira de se garantir que, em um mesmo Estado, diferentes posições políticas pudessem ser representadas.<sup>284</sup>

Nesse sentido, cumpre salientar que no modelo norte-americano os dois representantes do Estado no Senado nunca são eleitos ao mesmo tempo. Sendo assim, mesmo no momento que antecedeu a 17ª Emenda, senadores do mesmo Estado poderiam ser eleitos por assembleias legislativas com perfis distintos, podendo dificultar uma votação estadual coesa. A deliberação *per capita* poderia permitir que diferentes maiorias políticas se manifestassem em momentos distintos e tivessem seu voto garantido no Congresso Nacional. Após 1913, a coesão do voto dos senadores passou a ser ainda menos esperada, tendo em vista que parte da literatura<sup>285</sup> assume que a eleição direta rompeu com a representação dos reais interesses do Estado.

---

<sup>282</sup> BYBEE, Jay S. *Ulysses and the Mast...* *op. cit.*

<sup>283</sup> ROSSUM, Ralph A. *Federalism...* *op. cit.*

<sup>284</sup> BYBEE, Jay S. *Ulysses and the Mast...* *op. cit.*

<sup>285</sup> ROSSUM, Ralph A. *Federalism...* *op. cit.*

A votação no Brasil se dá nos moldes do modelo estadunidense, individualmente. Assim, representantes do mesmo Estado podem se comportar politicamente de modo completamente divergente. Nesse aspecto, Marta Arretche identifica importante dado factual a ser considerado. Analisando o comportamento dos senadores nas propostas de emenda constitucional de 1989 a 2008, a cientista política verificou que “senadores de um mesmo estado não votam de modo coeso”, e que “[a] coesão das bancadas estaduais é antes a exceção que a regra”. Nesse estudo, mostrou que o comportamento dos senadores é partidário, concluindo que “a disciplina partidária prevalece sobre a coesão da representação regional”.<sup>286</sup>

Ainda, a autora verificou comportamento semelhante mesmo quando o critério de coesão é flexibilizado e aplicado apenas para dois senadores. Também se atestou comportamento majoritariamente partidário.<sup>287</sup> As votações, portanto, constataam o direcionamento dos senadores aos líderes de seus partidos ou a outros interesses, não sendo necessária a compatibilização com a visão de seu colega, representante da mesma unidade federada.

Trazendo experiência distinta, na Alemanha, cada *länder* conta com a quantidade de membros proporcional a sua população, mas com direito a apenas um voto. Isso indica que divergências são deliberadas internamente, pois a votação ocorre em bloco. Não é necessário que todos os membros estejam presentes para que se possa votar. Apenas um único representante poderá votar em nome de seu Estado.<sup>288</sup>

Considerando que os membros do *Bundesrat* são nomeados pelos governos estaduais é esperado que eles trabalhem em conformidade com as previsões daqueles que os indicaram. Segundo Meg Russell, esses governos são formados por coalizões, sendo necessário que elas se ajustem previamente às deliberações uma vez que, como dito, cada *länder* possui um único voto por deliberação.<sup>289</sup>

O modelo alemão de votação é o que melhor atende à ideia de representação das unidades federadas. A uniformidade do voto sugere algum tipo de concordância com os

---

<sup>286</sup> ARRETCHÉ, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 95, p. 39-57, mar./2013. p. 52-54.

<sup>287</sup> Idem.

<sup>288</sup> PATZELT, Werner J. The Very Federal House: The German Bundesrat. In: PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world..** Columbus Ohio State University Press, 1999.

<sup>289</sup> RUSSELL, Meg. The Territorial Role of the Upper House, *op. cit.*

interesses do Estado. A convergência na votação de membros da mesma unidade territorial é esperada inclusive em razão do modelo eleitoral instituído no país: ali os membros do *Bundesrat* são também membros do executivo local, esperando-se haver mesma orientação política entre os representantes. Nesse ponto, não se pode esquivar o peso do elemento partidário nessa composição.

Contudo, é o modelo sul-africano o que melhor atende ao exercício concomitante do Senado, como Casa federativa e moderadora. Segundo Meg Russell, a África do Sul adota ambos os modelos de deliberação interna. Nos casos de legislação ordinária, os membros da Câmara Alta votam individualmente. Nas hipóteses que envolvem questões federativas e emendas constitucionais, a previsão é distinta, as votações ocorrem em bloco, por província. Esse padrão é capaz de ajustar a convivência entre ambas as funções do Senado aqui trabalhadas. Quando atua eminentemente como Casa moderadora, o peso dos votos dos senadores é *per capita*. No caso de preponderância de interesses federativos, vota-se em bloco, privilegiando a representação da unidade territorial. Ainda, considerando que os membros da segunda Casa no país são eleitos indiretamente, o Senado poderá contar com membros de orientação partidária oposta, acentuando a necessidade de conciliação nos casos em que a votação não é individual.<sup>290</sup>

#### 4.5 A atividade legislativa

Diferentes segundas Casas desempenham de forma recorrente alguma espécie de atividade legislativa. Algumas Câmaras Altas possuem o poder de vetar propostas de leis, outras apenas as suspendem, outras variam essa possibilidade em razão da matéria. Há, ainda, aquelas que têm o poder de propor projetos de lei. Dentro do processo legislativo, em geral, os Senados atuam como Câmara revisora, oportunizando a avaliação do trabalho feito pela Câmara Baixa e promovendo perspectiva de representação distinta.

Em um enfoque inicial, a segunda Casa pode evitar erros ou olhares desatentos da Casa iniciadora. Pode também evitar a tirania da maioria. Esses pontos foram tratados no capítulo anterior. Na presente abordagem, será trabalhada a atuação do Senado como instância que identifica a pertinência do projeto legislativo em trâmite com os interesses

---

<sup>290</sup> RUSSELL, Meg. *The Territorial Role of the Upper House... op. cit.*

dos Estados. Nesse sentido, a proposta legislativa passa por dois olhares: o crivo da população e dos Estados. James Madison concluiu que “nenhuma lei ou resolução poderá ser aprovada sem a concordância, primeiro, da maioria do povo, e depois da maioria dos Estados”.<sup>291</sup>

A atividade legislativa em Estados federais pressupõe a atuação das Casas legislativas com propósitos distintos. Enquanto a Câmara Baixa se atenta aos interesses dos indivíduos que compõe a nação, à segunda Casa cabe confrontar o projeto de lei com os Estados que compõe a federação. Essa abordagem se coaduna com a compressão de Madison ao afirmar que os Estados Unidos se tratam de “(...) república compósita, que partilha do caráter nacional, como federal (...)”.<sup>292</sup> Essa composição híbrida, que encontra no bicameralismo a forma de possibilitar ambos os enfoques representativos, não é exclusividade do modelo estadunidense. Aplica-se com frequência às federações e foi a opção do constituinte brasileiro, alemão, argentino, australiano, canadense, dentre outros.<sup>293</sup>

Sobre a competência do Senado como representante e defensor dos interesses dos Estados, também é possível verificar sua atuação como garantidor da autonomia das unidades federadas. Cabe aos senadores identificar interferências da União que possam cercear os poderes e competências locais.

Na decisão de Garcia V. San Antonio Metro, a Suprema Corte estadunidense explicitou essa lógica, consagrando o poder da segunda Casa em estabelecer limites à União. Ainda, salientou não ser o judiciário órgão competente para tanto:

Em poucas palavras, os constituintes (*framers*) escolheram amparar-se (*rely*) em um sistema federal em que restrições especiais ao poder federal sobre os Estados se manifestaram principalmente no funcionamento do governo nacional ele mesmo, em vez de limitações específicas (*discrete*) aos objetos de autoridade federal. Os interesses soberanos dos estados, então, são mais adequadamente protegidos por salvaguardas procedimentais manifestas na estrutura do sistema federal do que por limitações judicialmente construídas ao poder federal.<sup>294</sup>

---

<sup>291</sup> MADISON, James. Federalist n. LXII. *op. cit.* p. 190.

<sup>292</sup> *Idem*

<sup>293</sup> RUSSELL, Meg. The Territorial Role of the Upper House, *op. cit.*

<sup>294</sup> ESTADOS UNIDOS, Suprema Corte. Garcia v. San Antonio Transit Authority, 469 U.S. 528 (1985), Decided February 19, 1985, p. 13.

Nessa abordagem, o Senado apresenta-se como elemento essencial ao equilíbrio da federação. A instituição foi criada para dar voz aos Estados na esfera federal e protegê-los do governo nacional. Segundo Robert Cushman, “[o] processo político assegura que as leis que sobrecarreguem excessivamente os Estados não serão promulgadas.”<sup>295</sup>

No processo legislativo estadunidense, o rito é completamente simétrico, independente do tipo de matéria e interesses em análise. É necessário que os membros da Casa dos representantes e do Senado aprovem o mesmo texto. Nos casos em que não houver consenso, comitês compostos por membros de ambas as Casas são criados a fim de editar redação única.<sup>296</sup> Outra importante característica na tramitação de projetos de lei no Congresso dos Estados Unidos diz respeito às emendas constitucionais. Para que as emendas sejam aprovadas, além de passar pelo legislativo nacional, deverão ser ratificadas por dois terços das assembleias legislativas estaduais.

A Constituição de 1988 não estabeleceu nenhuma especificidade no processo legislativo quanto a propostas que envolvam interesses dos Estados. Inclusive, eventuais apontamentos feitos pelos senadores, em defesa de seus Estados, podem ser superados pelos representantes do povo. Isso ocorre nas hipóteses em o trâmite da proposta legislativa se iniciar na Câmara dos Deputados. Nesses casos, o Senado pode, de forma definitiva, arquivar o projeto, por exemplo, quando constatar impertinência com os interesses das unidades federadas.

Quando o Senado atua como Casa iniciadora, nos cenários em que as propostas são encaminhadas por seus próprios membros, é possível que se debrucem sobre temáticas variadas, de âmbito nacional, não se restringindo a matérias regionais<sup>297</sup> ou federativas.<sup>298</sup>

---

<sup>295</sup> CUSHMAN, Robert F. **Leading Constitutional Decisions**. Prentice Hall, 18ª ed., 1992, p. 131.

<sup>296</sup> SINCLAIR, Barbara. Coequal partner: The U.S Senate. In: PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus: Ohio State University Press, 1999. cap. 2, p. 32-58.

<sup>297</sup> O cientista político Milton de Souza Mendonça Sobrinho apresenta classificação binária de legislações nacionais e não-nacionais, segundo grau de abrangência da legislação. Segundo esses parâmetros, Sobrinho concluiu que “a apresentação de benefícios de projetos de lei [pelo Senado] que difundem benefícios para toda a sociedade- leis nacionais- independe de afiliação partidária”. SOBRINHO, Milton de Souza Mendonça. A atividade legislativa dos Partidos Políticos no Senado Federal. SEMINÁRIO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR), II., 2014, São Carlos. **Anais...**, São Carlos, 2014. v. 2. Disponível em: < <http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/A-atividade-legislativa-dos-partidos-pol%C3%ADticos-no-Senado-Federal..pdf>> Acesso em: 02 jun. 2017.

<sup>298</sup> Nesse ponto, matéria federativa deverá ser entendida da seguinte forma: “(...)é que a lógica do conflito político relativa às leis “federais” está mais propriamente associada à amplitude territorial do impacto que aos temas a que dizem respeito. Por exemplo, uma proposição de caráter federativo pode dizer respeito a questões administrativas, relacionadas à organização do serviço público nos diversos níveis da Federação, ou a questões econômicas que envolvem a redefinição do poder tributário dos entes federados, mas está sempre ligada à questão territorial, já que define os limites territoriais dos ganhos e perdas

Inclusive, a maior parte do trabalho legislativo senatorial decorre da apreciação de projetos de leis vindos de seus próprios membros, enfocando questões de interesse social, econômico e administrativo que abrangem todo território brasileiro.<sup>299</sup> Mesmo com o papel institucional de representantes dos Estados, senadores legislam com abrangência nacional.<sup>300</sup>

A preponderância de projetos de lei que tratam de questões sociais, atendendo a interesses que vão além de seu próprio eleitorado pode ser “(...)explica[da] pelas pressões de grupos sociais combinadas com interesses políticos-eleitorais dos representantes”.<sup>301</sup> Ao contrário do senso comum, questões paroquiais pouco são abordadas pelo Senado, que, mesmo sendo composto por representantes dos Estados, valem-se da lógica de que

agradar a população em geral também é importante para o parlamentar, pois seus eleitores se incluem nela. Daí ser racional para o parlamentar tentar produzir legislação relevante para o dia-a-dia da sociedade nacional e se esforçar para tornar visível seus feitos para os cidadãos.<sup>302</sup>

Assim, quando apresentam propostas legislativas, as nuances políticas explicam melhor o comportamento dos senadores do que o papel constitucional que lhes foi atribuído. Obviamente, quando atuam em interesses que vão além de sua região não deixam de beneficiá-la, mas colocam as prioridades de seu Estado em segundo plano.

Na experiência alemã, os projetos de lei federal necessitam da aprovação do *Bundesrat* – Conselho Federal. Nessas iniciativas legislativas, que envolvem os interesses dos Estados, a segunda Casa possui veto absoluto.<sup>303</sup> Ainda, como decorrência da forma de Estado, o Conselho Federal alemão possui importante papel na administração pública. A

---

decorrentes da lei, se aprovada. Ademais, como dizem respeito ao pacto constitutivo da União, seus impactos dificilmente serão localizados tais como as leis locais. Portanto, proposições categorizadas como “federais” são de médio e amplo escopo e afetam o pacto federativo”. ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, Leany Barreiro de S. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 6, p. 203-236. p. 217.

<sup>299</sup>ARAÚJO (apud SOBRINHO) afirma que o Senado, em conformidade com sua competência institucional, apresenta um número maior de projetos de lei de alcance local, regional e federal. SOBRINHO, Milton de Souza Mendonça. A atividade legislativa dos Partidos Políticos no Senado Federal. *op. cit.*

<sup>300</sup>ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro... *op. cit.*

<sup>301</sup>Idem. p. 216.

<sup>302</sup>Ibidem. p. 221.

<sup>303</sup>ALEMANHA, **Lei Fundamental...** *op. cit.* Art. 76.

maioria das leis federais são executadas pelos *länder*, cabendo à segunda Casa avaliar as ordens e diretrizes administrativas.<sup>304</sup>

Ao *Bundesrat* também cabe a análise inicial de projetos de lei apresentados pelo governo federal no prazo de seis semanas. Posteriormente, iniciam sua tramitação no *Bundestag*, Casa de representação popular. Segundo Paztelt, contabilizam 60% de todas as proposições e 77% das propostas legislativas bem-sucedidas.<sup>305</sup> A tramitação dos projetos apresentados por qualquer das Casas legislativas terá início na Câmara Baixa.<sup>306</sup>

Nos projetos de lei que não envolvem os interesses e execução administrativa pelos Estados, o *Bundesrat* possui apenas o poder de veto suspensivo. O veto poderá ser superado pela Casa de representação popular. Contudo, nos casos de veto por dois terços do Conselho Federal, é necessária a mesma maioria no *Bundestag*.<sup>307</sup>

A forma como a Constituição do país dispõe o processo legislativo influencia o modo como os senadores poderão atuar na defesa dos interesses de seus Estados. O caso alemão é interessante, pois diferencia a atividade legislativa dos membros da segunda Casa: a) casos em que há interesse dos Estados e b) demais hipóteses. Nem todo texto constitucional prevê essa divisão, o que dificulta a separação entre os momentos em que cabe ao Senado o papel moderador ou federativo. Sobre a vivência brasileira, o próximo capítulo terá um tópico destinado exclusivamente ao comportamento dos parlamentares em defesa de sua região.

---

<sup>304</sup> PATZELT, Werner J. *The Very Federal House.. op. cit.*

<sup>305</sup> *Idem.*

<sup>306</sup> ALEMANHA, **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Art. 76. *op. cit.*

<sup>307</sup> WEHLING, Hans-Georg. *The Bundesrat. op. cit.*

## 5. O SENADO NO BRASIL

### 5.1 O modelo brasileiro: do Império a República

#### 5.1.1 O Senado imperial

O modelo legislativo bicameral tem sido a opção do constituinte brasileiro desde o Império. Ainda sob a forma de Estado unitária, a Constituição de 1824 previu a existência do Senado como órgão de equilíbrio e moderação. A Casa era composta por homens de relevância social e econômica e por príncipes, que tinham assento garantido ao completarem vinte e cinco anos.<sup>308</sup>

Ao analisar a Constituição do Império, Pimenta Bueno asseverou que a existência de duas Casas legislativas permitiu a convivência não excludente entre o progresso e o conservadorismo, possibilitando que legislações impulsivas fossem evitadas pela moderação da segunda Casa. Para o jurista, essa função de resfriamento foi atribuída ao Senado em razão do perfil de seus membros. Pimenta Bueno chega a caracterizar o senador imperial como um sujeito

Velho, cheio de ilustrações, rico de tradições, de acumulada experiência e prática nos negócios públicos, conhecedor das leis e da necessidade de sua harmonia, animado de paixões moderadas, porque só lhe restarão as da honra, patria e virtudes tranquilas, elle não para a inovação senão quando verdadeiramente útil.<sup>309</sup>

Além de ser composto por membros vitalícios, a Constituição estabeleceu a idade mínima de quarenta anos para candidatura ao Senado. De acordo com Vamireh Chacon, de 1824 até 1832, ano da abdicação, o imperador Dom Pedro I nomeou pelo menos um senador por ano. Nesse período, onze senadores faleceram.<sup>310</sup>

À época, a escolha dos senadores ocorria em três etapas. Primeiramente, as províncias realizavam eleições locais e os três nomes mais votados eram encaminhados ao

---

<sup>308</sup> Assim, segundo Chacon, a Princesa Isabel foi a primeira mulher senadora no país. CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil**. *op. cit.*

<sup>309</sup> A ortografia foi mantida como no original. PIMENTA BUENO, José Antônio. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro, 1857. p. 56.

<sup>310</sup> CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil**. *op. cit.*

imperador. O imperador, por sua vez, nomeava os senadores, no exercício do poder moderador.<sup>311</sup> Essa indicação era, posteriormente, apreciada pelos demais membros do Senado.<sup>312</sup>

Apesar de ser composto a partir de eleição provincial, a Constituição de 1824 não atribuiu aos membros do Senado a função de representação da província pela qual foram eleitos. Mesmo assim, era possível identificar parlamentares comprometidos com determinados anseios locais. Também existiam aqueles senadores que tinham pouco, ou nenhum, conhecimento acerca das necessidades das províncias que os elegeram. Esses estavam mais preocupados com questões envolvendo interesses nacionais. Nesse ponto, a representação regional era ainda mais difícil pela desproporcionalidade. Minas Gerais, por exemplo, possuía dez senadores enquanto o Paraná contava com apenas com um representante.<sup>313</sup> A quantidade de senadores variava em função do número de deputados por província.<sup>314</sup>

Ainda que houvesse essas incompatibilidades entre regiões, o Senado, segundo Chacon, foi responsável por assegurar a soberania do novo país em arranjo centralizado. Seus membros, por serem indicados pelo imperador, eram mais facilmente controlados do que os deputados.<sup>315</sup> Cumpriram, portanto, o propósito de manutenção da unidade territorial e política do país:

Os senadores brasileiros, diante das ameaças das rebeliões separatistas esqueciam momentaneamente as discordâncias e retomavam a coesão; diante das ameaças de guerras externas, a coesão reafirmava-se ainda mais depressa e firmemente.<sup>316</sup>

Além do critério etário, os representantes de cada província deveriam possuir renda anual mínima de oitocentos mil-réis. A situação financeira favorável, contudo, não era suficiente para se garantir o posto, havendo prevalência do critério meritocrático.<sup>317</sup>

---

<sup>311</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O modelo político na Constituição do Império. *op. cit.*

<sup>312</sup> Segundo Chacon (p. 38), algumas vezes o Senado rejeitou o nome encaminhado pelo imperador. CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil**. *op. cit.*

<sup>313</sup> Idem.

<sup>314</sup> Art. 41. Cada Provincia dará tantos Senadores, quantos forem metade de seus respectivos Deputados, com a diferença, que, quando o numero dos Deputados da Provincia fôr ímpar, o numero dos seus Senadores será metade do numero immediatamente menor, de maneira que a Provincia, que houver de dar onze Deputados, dará cinco Senadores.

<sup>315</sup> Segundo Chacon (1997), o Senado não reconheceu algumas das indicações feitas pelo Imperador.

<sup>316</sup> CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil**. *op. cit.* p. 99.

<sup>317</sup> “A fortuna ou o prestígio pessoal não eram caves automáticas para a entrada no Senado por escolha do Imperador pela simples vitória em eleição para a lista tríplice. Dom Pedro I muito resistiu às

A exigência constitucional de renda mínima para candidatura ao Senado definitivamente influenciou o perfil dos membros que compuseram a Câmara Alta no Império. Muitos dos senadores eram proprietários de fazendas e senhores de engenho. Ademais, a situação financeira privilegiada contribuiu para que a maioria dos membros fosse graduada. Direito, engenharia e medicina estavam entre os principais cursos. De acordo com os dados fornecidos por Beatriz Leite, nos últimos vinte anos de Império, dentre os 113 senadores, 93 possuíam diploma universitário.<sup>318</sup>

Ao longo de seus 65 anos de existência, o Senado imperial conviveu com olhares antagônicos sobre a instituição. A vitaliciedade do cargo senatorial estava entre os principais pontos de polêmica. Aqueles favoráveis a esse critério vislumbravam o cargo vitalício como modo de garantir o exercício da liberdade política pelo parlamentar, não sujeito a tendências do processo eleitoral periódico. Por outro lado, havia aqueles que enxergavam a vitaliciedade como elemento caracterizador de instância legislativa demasiado conservadora, de pouca inovação e repleta de pensamentos arcaicos, até.

O embate entre a independência política e o conservadorismo também existia na dentro dos próprios partidos políticos. O Partido Liberal, ainda na primeira metade do século XIX, já defendia eleições periódicas para o cargo de senador. Mais tarde, por volta de 1870, esse ponto também foi inserido na pauta do Partido Republicano. Ainda que essa polêmica estivesse no interior dos partidos políticos, segundo Leite, esse embate não era trazido pelos próprios senadores, privilegiados pela vitaliciedade do cargo que ocupavam. Inegavelmente, tratava-se de posição social de prestígio.<sup>319</sup>

Esse perfil pouco combativo e apaziguador foi evidenciado na narrativa “Velho Senado” de Machado de Assis. O autor apresentou a segunda Casa legislativa imperial como moderada, palco de discussões pouco inflamadas. A convivência duradoura entre seus membros obrigava a existência de ambiente pacífico, ainda que permeado por divergências políticas.<sup>320</sup>

---

pressões do Barão de Pindaré, dos mais ricos e influentes próceres maranhenses, só o nomeando após várias votações. O grande romancista José de Alencar, nem assim foi nomeado, por mais que alegasse argumentos literários contra o gosto de Dom Pedro II, não tendo influído na negativa imperial o fato do pai de Alencar, José Martiniano, haver participado das insurreições de 1817 e 1824, tanto assim que Dom Pedro I o fizera senador.” CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil**. *op. cit.* p. 38-39.

<sup>318</sup> LEITE, Beatriz Westin de Cerqueira. **Senado nos anos finais do Império (1870-1889)**. Brasília: Senado Federal; Universidade de Brasília, 1978. 259p.

<sup>319</sup> Idem.

<sup>320</sup> ASSIS, Machado de. **O velho Senado**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, v. 37.

O Senado no Império passou por períodos conturbados da história brasileira. Da abdicação de Dom Pedro I ao período de regência e, posteriormente, à Guerra do Paraguai, a instituição manteve sua relevância ainda que o cenário político fosse adverso. Mesmo tendo sido acusada de conservadora e reacionária, foi possível constatar o “(...) aparecimento de líderes com ideias amplas e reformistas”.<sup>321</sup> A literatura situa a segunda Casa imperial como “a Câmara de maior prestígio no Império”.<sup>322</sup>

#### 5.1.2 O Senado republicano: de 1891 a 1988

Na experiência brasileira a identificação entre federação e bicameralismo não foi imediata. No Império, a possibilidade de implementação do Estado federal foi discutida, mas o receio de fragmentação refutou esse projeto. A temática foi retomada com o movimento republicano sob os seguintes fundamentos:

Os principais argumentos com que os federalistas arremetiam contra a estrutura unitária do Estado brasileiro eram: 1. A ineficiência do governo centralizado no Rio de Janeiro; ineficiência essa causada pelo: 2. Desconhecimento das particularidades e peculiaridades locais por parte das pessoas radicadas numa cidade (relativamente) adiantada e culta; desconhecimento esse derivado entre outras razões da: 3. Grandes distâncias a serem percorridas, e conseqüentemente da dificuldade de comunicações, em razão dos meios então utilizados; afora: 4. O anseio por um *self-government* que valorizasse as elites locais; e particularmente: 5. Retivesse a maior parte da arrecadação tributária para aplicação na própria região de origem.<sup>323</sup>

Após quase setenta anos de bicameralismo em um Estado unitário, a República modificou a forma de Estado alterando também a função da segunda Casa legislativa que passou a representar os Estados no legislativo nacional. Inegável, nesse ponto, a influência do modelo estadunidense.

A transição da Monarquia para a República não decorreu de movimento popular. A República foi instaurada por militares liderados por Marechal Deodoro da Fonseca. A Constituição de 1891, bem como as posteriores, instituiu o presidencialismo e deu continuidade à existência de duas Casas legislativas, implementando a federação.<sup>324</sup> Desse

<sup>321</sup> LEITE, Beatriz Westin de Cerqueira **Senado nos anos finais do Império...** *op. cit.* p. 64.

<sup>322</sup> *Idem.* p. 13.

<sup>323</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 77, p. 131-140, 1982.

<sup>324</sup> PINTO, Joaquim Eurípedes Alves. O federalismo na Constituição de 1988. **Unijus: revista jurídica**, v. 5, n. 1, p. 142-153, ago./2002.

modo, ao deixar de lado a forma de Estado unitária, as atribuições do Senado foram ampliadas, passando a se tornar também Casa federativa. Outro elemento da Constituição dos Estados Unidos de 1787 incorporado ao texto brasileiro de 1891 foi o exercício da atribuição de presidente do Senado pelo vice-presidente da República.

A Constituição de 1891 trouxe importantes mudanças em relação ao texto que vigorou no Império. Além de reduzir a idade mínima do cargo para trinta e cinco anos, o constituinte republicano estabeleceu o mandato de nove anos, com renovação de um terço dos membros a cada três anos. A polêmica acerca da vitaliciedade no Senado imperial foi solucionada nos moldes da Constituição estadunidense.

Ademais, outra relevante alteração trazida pelo texto de 1891 foi a igualdade de representação. De acordo com o art. 30, os Estados e o Distrito Federal eram representados por três senadores, cada. Também sob a influência do modelo norte-americano, foi a forma escolhida para se “reduzir a influência dos ‘grandes estados’”.<sup>325</sup>

Quanto à influência estrangeira é preciso esclarecer que o desenho da instituição brasileira não foi idêntico ao da segunda Casa legislativa estadunidense. O Brasil adotou a eleição direta para senador, enquanto nos Estados Unidos a previsão era de eleição pelas assembleias estaduais, acentuando seu desempenho como Casa federativa.

O cenário em que a Revolução de 30 ocorreu e a tomada da presidência por Getúlio Vargas alimentaram certa apatia pelo Senado que chegou a se refletir, inclusive, no anteprojeto da Constituição de 1934, disposto a adotar o unicameralismo. O relator geral desse anteprojeto governamental, João Mangabeira, afirmou que, no contexto político da época, havia predomínio da Câmara de representação popular, cabendo ao Senado papel meramente figurativo. Concluiu o jurista que “[o] órgão revisor de uma Câmara não é a outra. É, sobretudo, a opinião pública, manifestada por todos os órgãos de discussão livre – imprensa, comícios, associações, academias.”. Para Mangabeira, o Senado atuava como entrave ao processo legislativo.<sup>326</sup>

Esse projeto não se consumou, mas o Senado teve seu papel legislativo mitigado, passando a exercer o papel de coordenação de poderes de natureza jurídica não

---

<sup>325</sup> TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961. Disponível em <http://www.brasiliana.com.br/obras/a-formacao-do-federalismo-no-brasil/pagina/162/texto> Acesso em: 07 nov. 2017.

<sup>326</sup> O texto foi mantido como no original. MANGABEIRA, João. **Em torno da Constituição**. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1934, p. 56.

identificada, segundo Alcântara Machado.<sup>327</sup> Contudo, essa conformação pouco típica não indica apatia da Casa nesse momento. A Constituição de 1934 previu a aprovação pelos senadores das nomeações de ministros do Supremo Tribunal Federal, procurador-geral da República, Ministros do Tribunal de Contas e chefes de missões diplomáticas no exterior. Também criou competência diferenciada ao Senado brasileiro, conferindo-lhe o poder de suspender execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional pelo judiciário. Ademais, ao Senado foi dado o poder de autorizar a contratação de empréstimos externos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Alterando a disposição do texto de 1891, o constituinte de 1934 reduziu o número de senadores, cabendo a cada Estado dois representantes. O mandato também foi encurtado para oito anos, prevendo-se a renovação da metade dos membros a cada quatro anos.

Conforme art. 178, o Senado brasileiro foi extinto na Constituição de 1937. O legislativo passou a ser composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, órgão esse cujos membros eram escolhidos pelo presidente da República, de inexpressiva autonomia, considerando o panorama de hipertrofia do executivo.<sup>328</sup>

Em 1946, o Senado retomou as funções que lhe foram atribuídas no primeiro período republicano, de Casa federativa e moderadora. Cada Estado contava com três representantes, renovando-se a cada quatro anos em um e dois terços, respectivamente. A Constituição de 1946 não trouxe novidades quanto às competências da segunda Casa.

O período de exceção inaugurado pelo Golpe de 31 de março de 1964, obviamente, afetou o desenho institucional brasileiro. Ainda que houvesse a previsão de eleição para senador, era evidente que sua atuação estava vinculada ao executivo militar instituído. Sobre esse cenário, Ferreira Filho fez a seguinte reflexão:<sup>329</sup>

Nota-se, porém, que a Constituição brasileira obriga os parlamentares à disciplina do voto, sob pena de perda do mandato, segundo as diretrizes do partido pelo qual se elegeram. É a chamada fidelidade partidária (art. 152, § 5º). Desse modo, os senadores são efetivamente representantes dos partidos que de seus Estados e o mesmo ocorre com os representantes das Assembleias Estaduais no Colégio Eleitoral presidencial.<sup>330</sup>

---

<sup>327</sup> MACHADO, Alcântara. O Senado na Constituição de 1934. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 33, n. 1, p. 127-153, 1937.

<sup>328</sup> CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil**. *op. cit.* p. 154-155.

<sup>329</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro. *op. cit.*

<sup>330</sup> Sobre o Senado contemporâneo, Marta Arretche faz chega à seguinte conclusão “(...) a coesão das bancadas estaduais de senadores revelou ser sistematicamente baixa. São bancadas partidárias coesas que caracterizam o comportamento parlamentar no Senado. (...) Senadores de um mesmo estado votam divididos porque são disciplinados por seu pertencimento partidário. Isso significa que a aprovação ou rejeição de matérias legislativas no Senado é explicada pelo poder de veto dos partidos, não pelos interesses regionais. Nesse caso, não são os estados que estão representados no Senado. Antes, são os partidos que estão

O texto de 1967 não trouxe relevantes mudanças em relação ao de 1946 quanto às atribuições da segunda Casa. Uma pequena alteração restringiu a candidatura ao Senado de brasileiro para brasileiro nato.<sup>331</sup> Segundo Chacon, ao pretender “fortalecer as atribuições e competências do presidente da República, mas até que não o fez às expensas do Senado, tido e havido como órgão conservador de decanos na política brasileira como sempre.”<sup>332</sup>

Ao traçar o panorama do Senado que viveu sob a égide da Constituição de 1967, Chacon enfatiza a importância da participação de diversos representantes no processo constituinte. Segundo o autor, a aprovação do texto final “(...) só aconteceu após o acordo do Congresso com o militares no sentido de aceitação do capítulo de Direitos e Garantias Individuais (...)”. Esse capítulo foi fruto do trabalho de vários senadores, com destaque para Afonso Arinos de Melo Franco, Eurico Resende e Konder Reis.<sup>333</sup>

Durante esse período de exceção, o controle político era realizado por meio da disciplina parlamentar e dependia do sucesso nas urnas. Na eleição de 1974, o resultado para o governo foi negativo. Dos vinte e dois senadores eleitos, dezesseis eram filiados ao MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido da oposição.<sup>334</sup> Como resposta a esse panorama indesejado, o governo lançou várias medidas no chamado “Pacote de Abril”, que incluiu uma emenda constitucional e seis decretos.<sup>335</sup> Dentre elas, previu-se a eleição indireta para um terço dos membros do Senado. Conhecidos como “senadores biônicos”,<sup>336</sup> esses parlamentares foram eleitos em 1978 por meio por membros das Assembleias Legislativas estaduais e das Câmaras Municipais, onde a maioria dos representantes pertencia a ARENA, partido do governo.<sup>337</sup>

No processo de retomada do poder pela sociedade civil, o Congresso Nacional teve papel importante. O desejo daquele momento era de afastar as arbitrariedades vividas

---

representados através de distritos estaduais.” ARRETCHE, Marta. Federalismo, bicameralismo e mudança institucional. *op. cit.* p. 140.

<sup>331</sup> CODATO, Adriano et al. Regime político e recrutamento parlamentar: um retrato coletivo dos senadores brasileiros antes e depois da ditadura. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 47-68, dez./2016. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000400047&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000400047&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 nov. 2017.

<sup>332</sup> CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil**. *op. cit.*, p. 176.

<sup>333</sup> Idem. p. 177.

<sup>334</sup> CODATO, Adriano et al. Regime *op. cit.*

<sup>335</sup> **BRASIL**, Há 40 anos, ditadura impunha Pacote de Abril e adiava abertura política. Senado Federal. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/31/ha-40-anos-ditadura-impunha-pacote-de-abril-e-adiava-abertura-politica>> Acesso em: 08 nov. 2017.

<sup>336</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Perfil profissional... *op. cit.*

<sup>337</sup> CODATO, Adriano et al. Regime... *op. cit.*

durante o governo militar. A Câmara dos Deputados e o Senado tiveram atuação decisiva nesse período.<sup>338</sup> Sobre o papel da segunda Casa nessa difícil transição, Chacon ressalta<sup>339</sup>

[a] dignidade dos senadores, inclusive a dos presidentes do Senado, serviu muito, ao lado de outras resistências da sociedade, para que se efetuasse de modo ordenado, muito brasileiro, mais este ciclo de reabertura política. A consciência do estamento, preservador das suas prerrogativas porém sabendo cedê-las, foi então um dos fatores fundamentais para este outro difícil êxito, cada vez mais difícil à medida que se agudizam as contradições sociais e econômicas do país.

O texto de 1988 não inovou nas competências da segunda Casa legislativa, repetindo a previsão dos textos anteriores. Pela Constituição de 1988, o Senado possui rol de atividades privativas elencado pelo art. 52, desempenhando por meio de variadas atribuições a função federativa e moderadora, mantendo seu perfil de membros mais experientes e mandato mais longo do que a Câmara dos Deputados. Conforme previsão do art. 46 do texto constitucional vigente, o Senado é composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, embora nem todas suas atividades estejam relacionadas ao equilíbrio federativo.

Além de exercer papel de instância julgadora nos casos previstos pela Constituição, o Senado é responsável por aprovar previamente o endividamento interno e externo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios desejem contrair. Trata-se de competência exclusiva do Senado brasileiro. Segundo Pedro Neiva, é a única Câmara Alta do mundo que possui tal prerrogativa.<sup>340</sup> Essa previsão é exclusiva do Senado desde a Constituição de 1934, tendo a União sido incluída pelo texto de 1988.

Ademais, desde 1934, também cabe ao Senado a faculdade de suspender execução de lei declarada inconstitucional em decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal. Essa atribuição ganhou ainda mais destaque a partir do julgamento da reclamação nº4335/AC em que o relator, ministro Gilmar Mendes, sustentou ter havido uma mutação

---

<sup>338</sup> “A conclusão do longo processo de mais esta cíclica redemocratização do Brasil, ao término de vinte e um anos em 1985, teve de ocorrer não pelas eleições diretas reivindicadas pelas oposições, capazes ainda de inflamarem ânimos, e sim por indiretas pelo Colégio Eleitoral no qual um novo Deputado Federal, Paulo Maluf, viu-se vencido por antigo ex-Senador, Tancredo Neves. Era mais que mera coincidência. O decanato senatorial, por sua experiência e relacionamentos maiores, tinha mais uma vez funcionado, de novo a fermentação da Câmara dos Deputados havia sido acomodada pelo Senado, na linha que remontava às próprias origens do Senado no Império.

(...)

Por falecimento de Tancredo Neves, o primeiro presidente dessa retomada democrática será outro senador, José Sarney.” CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil**. *op. cit.* p. 193-194.

<sup>339</sup> *Idem.* p. 184.

<sup>340</sup> NEIVA, Pedro Robson Pereira Neiva; SOARES, Márcia Miranda Soares. Senado Brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 97-115, fev./2013.

constitucional<sup>341</sup> no art. 52, X da CR/88, não sendo mais necessária a edição de resolução para a ampliação dos efeitos de lei declarada inconstitucional pelo STF em sede de controle difuso.<sup>342</sup>

Outra importante atribuição, que decorre da função moderadora, diz respeito às aprovações de autoridades conforme os incisos III e IV do art. 52 da CR/88, como forma de exercer certo controle sobre as nomeações feitas pelo chefe do poder executivo. Nesse ponto, a maior expectativa costuma perpassar as nomeações para cargos de ministro do Supremo Tribunal Federal. A sabatina prévia à aprovação dessas nomeações traz o Senado aos holofotes da mídia e da sociedade civil. Espera-se que os parlamentares arguam os candidatos sem evitar polêmicas ou possíveis constrangimentos. Em cenário de extrema judicialização de demandas sociais, a posição do candidato a futuro ministro não pode ter sua relevância desconsiderada.

Ainda no contexto brasileiro, em menos de 20 anos o Senado atuou como tribunal político no julgamento de dois processos de crimes de responsabilidade atribuídos a presidentes da República. Em 1992, Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito diretamente após a devolução do governo aos civis, foi afastado definitivamente de seu cargo de chefe do executivo nacional, tendo sido acusado de corrupção por desvio de verba em campanha eleitoral. Recentemente, em 2016, a ex-presidente Dilma Rousseff também foi destituída de seu cargo eleito, em momento de relevante controvérsia política no país. A atuação do Senado, nesses casos, segue previsão constitucional e conta com a experiência de seus membros em processo de julgamento, cuja decisão afeta consideravelmente os rumos da política e economia nacional.

O histórico do Senado nacional constata importantes mudanças nas atribuições da instituição desde o Império até a República. O perfil da Casa, contudo, passou por modificações menos impactantes, mas que, ainda assim, merecem atenção. O panorama oferecido pela trajetória exposta permite confirmar a relevância da segunda Casa brasileira no equilíbrio democrático ao longo dos anos, sendo relevante se debruçar por especificidades dessa Câmara. Esse será o objetivo do presente capítulo.

---

<sup>341</sup>“(…) ocorre mutação constitucional por via de interpretação constitucional quando, por esse processo, se altera o significado, o sentido ou o alcance do texto constitucional, sem que haja modificação na letra da Constituição.” FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança na constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. São Paulo: M. Limonad, 1986. p. 57.

<sup>342</sup>A Reclamação foi julgada procedente nos termos do voto do relator, o Ministro Gilmar Mendes. DJe:22/10/2014

## 5.2 O Senado brasileiro como Casa moderadora

### 5.2.1 O perfil dos senadores brasileiros

O item 3.2 trouxe panorama do perfil dos senadores em algumas segundas Câmaras do mundo. Buscou-se identificar algum padrão entre os membros dos Senados, a fim de fazer reflexões sobre as influências desse perfil nas atribuições a serem desempenhadas pelos senadores. Agora, esse trabalho será feito com os membros da Câmara Alta brasileira.

No Brasil, segundo Pedro Neiva e Maurício Izumi, até 2006, 53% dos senadores titulares eleitos já haviam sido deputados. O contrário parece ser raro. A partir dos exemplos de Jader Barbalho e José Roberto Arruda, que se utilizaram da renúncia para evitar a cassação, os autores sugerem que “um Senador só se candidata ao cargo de Deputado quando ele está em uma situação decadente em sua carreira política”.<sup>343</sup> A eleição majoritária e o número reduzido de membros, de fato, induzem os partidos a escolherem candidatos que já sejam conhecidos pela população, com prévia notoriedade em sua região, seja por sua atuação política anterior, seja em decorrência de visibilidade econômica e social.

Nesse ponto, há dois importantes enfoques a ser trabalhados. O primeiro deles é a possível bagagem política do candidato. Até a eleição presidencial de 2010, “dos sete políticos que ocuparam os cargos de Presidente ou Vice-Presidente da República após a redemocratização, apenas um não passou pelo cargo de Senador, antes ou depois do mandato.”<sup>344</sup> O segundo é o histórico de carreira desses parlamentares, sendo relevante, por exemplo, se atentar para dados indicativos de que desde 1986 “a presença dos empresários é alta no Senado, oscilando entre 24% e 38%”.<sup>345</sup>

Na experiência brasileira, pode-se dizer que, sobre o Senado, paira um sentimento de que seus membros estão lá há décadas ou advém de família com forte histórico político, como os Sarney e os Magalhães. Mesmo após ter sido deposto do mais alto cargo

---

<sup>343</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os “doutores” da federação... *op. cit.* p. 171.

<sup>344</sup> *Idem.* p. 171.

<sup>345</sup> COSTA, Paulo Roberto Neves; COSTA, Luiz Domingos; NUNES, Wellington. Os senadores-empresários: recrutamento, carreira e partidos políticos dos empresários no Senado brasileiro (1986-2010). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 14, p. 227-253, mai./ago. 2014. p. 234.

executivo do país, Fernando Collor de Mello tem sido eleito como representante do Estado de Alagoas, desde 2007.<sup>346</sup>

Analisando a prévia experiência eleitoral dos senadores titulares eleitos, a pesquisa de Pedro Robson Neiva e Maurício Izumi apresenta números que confirmam o robusto histórico político dos membros titulares: “mais da metade já foi deputado federal, 25% já foram senadores e 31,5% já foram governadores do seu estado”. No caso dos suplentes, “os números são bem mais baixos: 13%, 3% e 1%, respectivamente”.<sup>347</sup>

Além disso, 19% dos senadores já passaram pelo cargo de ministro de Estado.<sup>348</sup> Considerando o espectro ideológico, se valendo de informações de 1989-2006, Paulo Araújo afirma que

(...) 55,6% dos senadores de esquerda e 56% já haviam tido alguma experiência em cargos políticos não eletivos. Na direita o percentual é de 66,7. No total, pouco mais de 60% dos senadores lideram cargos públicos importantes antes de chegarem ao Senado – ou durante os mandatos.<sup>349</sup>

Em uma visão geral, esses dados indicam que os membros do Senado possuem relevante experiência política anterior, sugerindo não se tratar de cargo ocupado por aventureiros em início de carreira política. Ratificando esse ponto, Araújo diz “(...) que o cargo de vereador não é muito frequente como trampolim inicial para a carreira de Senador”.<sup>350</sup> Nesse sentido, Costa, Costa e Nunes afirmam que os parlamentares têm vivência em cargos políticos de, em média, 18,6 anos antes de ingressarem no Senado.<sup>351</sup>

Esse panorama de robusta experiência política se reflete na idade média dos senadores brasileiros de 57,9 anos.<sup>352</sup> Assim, é possível constatar a relativa influência que o critério etário para a candidatura ao Senado possui na conformação da Casa. Desse modo, mais do que a idade mínima de trinta e cinco anos, é a prévia bagagem na política que influencia o resultado eleitoral. A redução desse critério etário não necessariamente traria senadores mais jovens à Casa. A ausência de democracia no interior dos partidos também dificulta a ascensão de nomes mais jovens.<sup>353</sup>

---

<sup>346</sup> BRASIL. **Senadores em exercício**. Disponível em <senado.gov.br> Acesso em jun. 2017.

<sup>347</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: *op. cit.* p. 11.

<sup>348</sup> Idem.

<sup>349</sup> ARAÚJO, Paulo Magalhães. Recrutamento parlamentar para o Senado... *op. cit.* p. 569.

<sup>350</sup> Idem. p. 571.

<sup>351</sup> COSTA, Paulo Roberto Neves; COSTA, Luiz Domingos; NUNES, Wellington. Os senadores-empresários... *op. cit.*

<sup>352</sup> Ver item 3.2.3 do capítulo 3.

<sup>353</sup> Em decorrência desse cenário pouco democrático no interior dos partidos, a proposta de lista fechada também não traria novidades à composição da Casa. Os senadores ainda seriam aqueles nomes já conhecidos na política, colocados no topo da lista, pelos “donos” dos partidos. Nesse sentido, Cristovam

Além de vivência prévia em cargos políticos eletivos e não eletivos, tratam-se de parlamentares com nível educacional mais alto, seja em comparação à Câmara, seja em comparação à população brasileira em geral.<sup>354</sup> Segundo Neiva e Izumi, apenas 11,3% dos senadores titulares, no período de 1989-2007, não possuíam curso de graduação concluído.<sup>355</sup>

O perfil profissional dos senadores se tornou mais variado à medida em que a sociedade foi se tornando mais complexa. A existência de novas ocupações também foi incorporada ao Senado, conferindo-lhe perfil mais heterogêneo do que nos tempos do Império. Passou a ser apresentar como “(...) uma casa um pouco menos elitista, passando a contar em seus quadros com profissionais socialmente menos prestigiados, tais como bancários e seringueiros”.<sup>356</sup>

Embora seja possível constatar aumento da diversidade na formação acadêmica dos parlamentares, desde o Senado de 1824 constata-se a prevalência em profissionais do direito. A familiaridade com a lei e a flexibilidade no tempo dedicado à política e ao emprego são alguns dos possíveis motivos que indicam essa tendência.<sup>357</sup> Segundo Neiva e Izumi, os profissionais dessa área têm sido menos frequentes com o passar dos anos:

No Império, ocuparam em média 29,5% das cadeiras do Senado, se juntarmos nesse grupo os advogados e os magistrados, que atingiram percentuais de 15,2% e 14,3%, respectivamente. Nas décadas finais do período monárquico, chegaram a responder por mais de um terço das cadeiras. Reduziram a participação para um patamar abaixo de 30% durante a Primeira República e caíram ainda mais no Estado Novo, mantendo a participação ao redor de 20% até o final do século XX. Nas três últimas legislaturas, já no século XXI, diminuíram um pouco mais, passando para um patamar levemente acima dos 10%.<sup>358</sup>

A recorrência de graduados em direito se acentua ainda mais quando se trata da composição da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado. Ao longo da década de 1990, 75% da comissão era composta por essa categoria.<sup>359</sup> Esse perfil pode ser explicado pelas próprias atribuições da CCJ que, regimentalmente, é responsável por

Buarque sustenta a possibilidade de candidatura independente ao Senado. (BUARQUE, Cristovam. O que fazer para reformar o Senado? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 133-137, set./dez. 2009)

<sup>354</sup> LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RANINCHESKI, Sonia. O perfil sociopolítico dos senadores brasileiros. **Senatus**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 33-39, dez./2002.

<sup>355</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os “doutores” da federação... *op. cit.*

<sup>356</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Perfil profissional... *op. cit.* p. 169.

<sup>357</sup> LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RANINCHESKI, Sonia. O perfil *op. cit.* NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os “doutores” da federação... *op. cit.*

<sup>358</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Perfil profissional... *op. cit.* p. 172.

<sup>359</sup> LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RANINCHESKI, Sonia. O perfil *op. cit.*

“opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.”<sup>360</sup>

Evidente que a segunda Casa legislativa brasileira não é composta apenas por membros formados em direito e profissionais da área. De acordo com Pedro Neiva e Maurício Izumi, de 1987 a 2007, 11,5% dos senadores eram graduados em engenharia. O mesmo percentual foi verificado nos casos de formação de cursos da área de saúde. No caso de economia, o percentual foi de 10,4 e humanidades 7,3%.<sup>361</sup> Araújo afirma que a formação se divide ideologicamente da seguinte maneira:

Os blocos de centro e direita são, em termos percentuais, mais frequentados pelos formados em ciências jurídicas e administração de empresas. A esquerda se destaca nas ciências naturais<sup>362</sup> e no magistério. Nas outras áreas – especialmente economia, engenharia, medicina e humanidades – há uma distribuição mais equilibrada entre os blocos (...)

O perfil explicitado nos parágrafos anteriores se refere, sobretudo, à formação acadêmica dos senadores. Entretanto, nem sempre a formação acadêmica revela com precisão a vivência profissional do indivíduo. As pesquisas realizadas nessa seara encontram dificuldade em definir estritamente quando se confunde ou não a profissão com a formação do parlamentar.

Embora a história tenha mostrado a prevalência de senadores graduados em direito, desde o primeiro Senado brasileiro, no quesito ocupacional, os empresários são os que mais frequentam a Câmara Alta pátria. Segundo Costa, Costa e Nunes, o número de empresários no parlamento brasileiro se manteve significativo desde o Império, havendo uma queda durante o regime militar.<sup>363</sup>

No período posterior à redemocratização, os senadores empresários corresponderam em média a 30,7% dos membros da Casa. Sobre a matriz partidária, os autores afirmam que está concentrada nos blocos de centro e de direita, com destaque para o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).<sup>364</sup>

O panorama do perfil dos senadores trazido até aqui não fez diferença de gênero. O Senado aparenta ser uma Casa predominantemente masculina. Segundo Simone Bohn, esse

---

<sup>360</sup> BRASIL. **Regimento Inteiro do Senado Federal (RISF)**. Art. 101.

<sup>361</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os “doutores” da federação... *op. cit.*

<sup>362</sup> Para o autor: geologia, física, biologia, etc.

<sup>363</sup> COSTA, Paulo Roberto Neves; COSTA, Luiz Domingos; NUNES, Wellington. Os senadores-empresários... *op. cit.*

<sup>364</sup> COSTA, Paulo Roberto Neves; COSTA, Luiz Domingos; NUNES, Wellington. Os senadores-empresários... *op. cit.*

fenômeno não é exclusivo do Brasil, podendo ser visto em toda a América e na Europa ocidental. No contexto brasileiro republicano, a primeira experiência de mulheres nessa Câmara legislativa só ocorreu em 1979, sendo que, somente em 1990, as primeiras candidatas mulheres foram eleitas.<sup>365</sup>

A autora afirma que, embora a inserção das mulheres na instituição tenha ocorrido tardiamente, ao longo da década de 1990, seis mulheres foram eleitas para o Senado. Checando informações no sítio oficial, é possível verificar que atualmente treze mulheres são membros da Casa, número que corresponde a 16% do total de senadores.<sup>366</sup> Não se trata de um número elevado, mas corresponde a progressivo aumento.<sup>367</sup>

O perfil traçado pela autora não se destoa daquele que vem sido apresentado ao longo deste tópico. Bohn afirma que as senadoras têm em média 50 e poucos anos, tendo ocupado, anteriormente, os cargos de professora ou advogada. Ademais, cerca de 68% possui curso superior, enquanto 18% são pós-graduadas. A autora conclui que no Brasil, a maioria das senadoras “é originária de uma elite intelectual”.<sup>368</sup>

Até o presente momento esse tópico se debruçou sobre os senadores titulares. A partir de agora, serão tecidas algumas considerações sobre o cargo de suplente. Esse ponto merece destaque, pois o Senado brasileiro possui uma característica incomum: os suplentes ocupam o cargo sem terem recebido algum voto.<sup>369</sup> Não raras vezes, são pessoas desconhecidas do eleitorado e substituem os titulares, chegando a representar mais de 20% dos senadores.<sup>370</sup>

---

<sup>365</sup> BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições do Senado... *op. cit.*

<sup>366</sup> BRASIL. **Senado Federal**. Dados de junho de 2017. Disponível em <senado.gov.br>

<sup>367</sup> BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições do Senado... *op. cit.*

<sup>368</sup> BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições do Senado... *op. cit.* p. 164.

<sup>369</sup> “A Constituição de 1824 previa que as vagas seriam preenchidas da mesma forma que o recrutamento original, isto é: o imperador escolhia o novo senador a partir de uma lista tríplice elaborada pelas províncias. A primeira Constituição Republicana (1891) criou a fórmula de nova eleição para suprir as vacâncias, determinando que o eleito exercesse o mandato pelo tempo que restava ao senador que foi substituído.

A Constituição de 1946 definiu que cada senador titular seria eleito junto com o suplente, que o substituiria no caso de licença ou do cargo se tornar vago. Caso não houvesse suplente e faltasse mais de nove meses para o encerramento do mandato, seria providenciada nova eleição. A prática foi mantida na Constituição de 1967. Em abril de 1977, o governo militar lançou um pacote de medidas que aumentou o número de suplentes de um para dois, definindo que seriam o segundo e terceiro candidato mais votados do mesmo partido. A Constituição de 1988 retornou a fórmula de 1946, que vinculava o titular ao suplente por meio de uma única escolha, e manteve o número de dois suplentes.” NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os sem-voto do Legislativo brasileiro... *op. cit.* p. 4.

<sup>370</sup> Idem.

Neiva e Izumi apontam que “[e]m 18 dos 26 países onde os titulares são escolhidos pelo voto direto, os suplentes também o são, na mesma época, por meio da convocação de nova eleição ou na próxima previamente agendada.”<sup>371</sup> Ainda, os autores dizem que

[a]penas no Brasil, os suplentes são escolhidos pessoalmente pelos próprios titulares ou pelos respectivos partidos políticos. Ao contrário de todos os outros candidatos a cargo eletivo no país, não recebem um único voto dos eleitores e só se tornam conhecidos quando aparecem para substituir os respectivos titulares do cargo.<sup>372</sup>

A proposta de Emenda Constitucional n. 71 de 2007 (PEC 71/07) apresenta importantes mudanças no art. 46 da CR/88, dentre elas a alteração do modelo de suplência consagrado pela Constituição. Atualmente, juntamente com o senador, são eleitos dois suplentes. A PEC sugere que os partidos e coligações apresentem uma lista com até três candidatos, sendo eleito o mais votado. No caso de vacância do cargo, ocupará a vaga o segundo candidato que receber mais votos. O modelo proposto pela PEC extingue a votação em chapa única para senador, que pode carregar consigo suplentes de interesses político e público duvidosos. Esse procedimento, contudo, se assemelha à atual eleição proporcional na Câmara dos Deputados, em que candidatos com relevante número de votos carregam consigo nomes menos expressivos, mas pertencentes a sua coligação. Nesse sentido, dar maior evidência aos candidatos suplentes e criar regras que impeçam o nepotismo apresentam-se como uma solução mais pertinente.

As diferenças no perfil dos membros titulares e seus suplentes parecem importantes, considerando que podem indicar o uso do cargo como instrumento de troca de favores ou benefício de familiares. Ressalta-se, contudo, que não é o objetivo desse trabalho fazer conclusões nesse sentido.

Embora não exista uma diferença significativa entre a média de idade dos senadores titulares para os suplentes, não se pode dizer o mesmo quanto a patrimônio e grau de escolaridade. Analisando as eleições de 2006 e 2010, Neiva e Izumi concluem que “72% dos candidatos a titular têm curso superior, contra apenas 57% dos 2º suplentes e 63% dos 1º suplentes com esse nível de formação.” No tocante ao patrimônio, aferiu-se que os

---

<sup>371</sup> “(...) nos Estados Unidos, por exemplo, onde os suplentes são escolhidos pelos governadores, mas perdem o mandato na eleição subsequente; como o Senado, naquele país, é renovado 1/3 a cada 2 anos, em geral, o substituto permanece pouco tempo na Casa.” *Ibidem*, n.7, p.4.

<sup>372</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os sem-voto do Legislativo brasileiro... *op. cit.* p. 5.

primeiros suplentes têm patrimônio três vezes superior ao de seus titulares, acima de R\$7 milhões de reais.

Ao contrário da mencionada experiência política dos membros titulares, os suplentes não se encaixam nessa perspectiva. Cerca de 58% dos suplentes nunca exerceram cargo eletivo, não havendo indicativo de candidatura posterior, reforçando a possibilidade de falta de comprometimento com o eleitorado.<sup>373</sup>

Esse é panorama do perfil da segunda Casa brasileira. Como visto a formação e experiência dos membros do Senado têm como objetivo contribuir para o aprimoramento de seu trabalho. A Câmara Alta, nesse sentido, vem suprir eventuais lacunas e desconhecimentos da legislação encaminhada pela Casa popular, revendo-a e evitando radicalismos.<sup>374</sup>

#### 5.2.2 Suspensão de lei declarada inconstitucional por decisão do STF

O Senado brasileiro, desde a Constituição de 1934, possui atribuição não comum às segundas Câmaras ocidentais aqui estudadas. Pelo texto constitucional vigente, a essa segunda Casa lhe foi dado o poder de “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”, conforme o art. 52, X.

Essa faculdade foi conferida ao Senado nas ocasiões de declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no controle difuso de constitucionalidade. Nesses casos, o STF atua como última instância judiciária, tratando-se de decisão que produz efeitos apenas entre as partes envolvidas. Ao Senado, portanto, lhe foi outorgada a possibilidade de editar resolução e ampliar os efeitos dessa declaração, de modo a suspender a produção dos efeitos da lei a todos.

Essa competência se refere a um ponto de toque entre a atividade legislativa e judiciária, sendo relevante retomar os apontamentos já feitos sobre a separação de poderes.<sup>375</sup> Na compreensão contemporânea desse princípio, a interseção entre as atividades desempenhadas pelos três poderes é recorrente, vista como um modo de fiscalização e equilíbrio entre eles. Nesse sentido pareceu ser a compreensão do

---

<sup>373</sup> NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os sem-voto do Legislativo brasileiro... *op. cit.*

<sup>374</sup> MADISON, James. Federalist n. LXII. *op. cit.*

<sup>375</sup> Ver item 2.3 do Capítulo 2 e item 4.5 do Capítulo 4.

constituente de 1934 quando delegou ao Senado, órgão responsável por promover a coordenação dos poderes (art.88, CR/34), a possibilidade de ampliar os efeitos de decisão definitiva dada pelo Supremo.

Desde então, optou-se por manter nas mãos dos senadores “essa tarefa de política legislativa e de saneamento da ordem jurídica.” Trata-se de atividade que exige cautela e prudência, considerando os possíveis impactos que poderá produzir. O perfil moderador e experiente, traçado ao longo do capítulo terceiro desse trabalho, se coaduna com as expectativas de racionalidade legislativa desses casos. Assim, ao Senado “cabe-lhe proceder com equilíbrio e isenção, sobretudo com prudência, como convém a tarefa delicada e relevante, assim para os indivíduos, como para a ordem jurídica.”<sup>376</sup>

Nesse enfoque, Sérgio Resende de Barros sintetiza com precisão a previsão constitucional ao afirmar que “no controle difuso brasileiro, por ditame constitucional, hoje por combinação do *caput* do art. 102 com o inciso X do art. 52, o Supremo Tribunal Federal é senhor da constitucionalidade e o Senado Federal é senhor da generalidade.”<sup>377</sup>

A forma como essa atividade tem sido explicitada ao longo desse item, se coaduna com as lições de Paulo Brossard. Segundo o autor, o Senado não está obrigado a suspender lei declarada inconstitucional pelo Supremo, sendo essa atividade discricionária. No desenho institucional da separação de poderes, a melhor leitura desse princípio diz sobre a autonomia e independência do Senado no desempenho dessa função. Compete à segunda Casa legislativa, portanto, averiguar a pertinência e cabimento da ampliação dos efeitos da decisão do Supremo.

Nesse ponto, a discussão acerca da obrigação ou discricionariedade na atuação do Senado foi recentemente debatida pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação n. 4335/AC. A Reclamação teve como objeto decisão proferida pelo juiz da Vara de Execuções Penais de Rio Branco, no Acre, em que foi indeferida a progressão de regime aos presos por crimes hediondos.

A tese sustentada pela defesa apontava decisão anterior do STF (*Habeas Corpus* n. 82.959/SP), relatada pelo ministro Marco Aurélio, em que maioria apertada dos ministros,

---

<sup>376</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. O Senado e as leis inconstitucionais. **Revista de informação legislativa**, v. 13, n. 50, p. 55-64, abr./jun. 1976. p. 64.

<sup>377</sup> BARROS, Sérgio Resende de. Função do Senado no controle de constitucionalidade. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 30, n. 91, p. 261-266, set./2003.

considerou inconstitucional a vedação à progressão de regime, prevista pela lei de crimes hediondos (art. 2º, § 1º, da Lei n. 8.072/90). O magistrado, por sua vez, decidiu pela impossibilidade do pedido, uma vez que a decisão anterior do STF foi proferida no controle difuso, produzindo efeitos apenas entre as partes. Ademais, aplicando a previsão constitucional do art. 52, X, afirmou que o Senado não havia editado resolução ampliando os efeitos da decisão do Supremo e, portanto, manteve a aplicação do dispositivo da lei de crimes hediondos em sua literalidade.

O relator da Reclamação, o ministro Gilmar Mendes, apresentou tese acerca da evolução dos controles de constitucionalidade abstrato e concreto no direito brasileiro, considerando ter havido aproximação entre eles por meio dos variados métodos de interpretação da Constituição, bem como pela possibilidade de criação de súmulas vinculantes, por exemplo.<sup>378</sup> Ademais, sustentou a importância dada pelo constituinte de 1988 ao controle abstrato, fortalecendo e ampliando suas previsões.

A partir desse panorama, o ministro sustentou ter havido uma mutação constitucional<sup>379</sup> no inciso X do art. 52, explicitando a desnecessidade de intervenção do Senado para ampliação dos efeitos da decisão proferida em sede de controle difuso. Para Mendes, trata-se de instituto em desuso, obsoleto e de caráter meramente histórico. Nesses casos, a própria decisão do Supremo já seria capaz de produzir efeitos *erga omnes*.

A tese de Gilmar Mendes reduz o papel do Senado à mera publicidade da decisão. Contudo, essa divulgação já é feita pelo próprio Diário de Justiça. Ainda que essa não pareça a melhor compreensão do artigo art.52, X e de sua suposta evolução, essa argumentação foi acompanhada pelos ministros Eros Grau, Teori Zavascki, Celso de Mello e Luís Roberto Barroso.

Resgatando os motivos que levaram o constituinte a atribuir ao Senado essa competência, enxerga-se comportamento cauteloso. Foi conferida ao órgão legislativo com os membros mais experientes a oportunidade de verificar a pertinência em se atribuir efeito *erga omnes* à decisão do STF que, a princípio, só impactaria as partes litigantes. Os

---

<sup>378</sup> Sobre esse tema, ver versão crítica de LEAL, Roger Stiefelmann. A incorporação das súmulas vinculantes à jurisdição constitucional brasileira: alcance e efetividade em face do regime legal da repercussão geral e da proposta de revisão jurisprudencial sobre a interpretação do art. 52, X, da Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 261, p. 179-201, set./dez. 2012.

<sup>379</sup> Segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz, “ocorre mutação constitucional por via de interpretação constitucional quando, por esse processo, se altera o significado, o sentido ou o alcance do texto constitucional, sem que haja modificação na letra da Constituição.” FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos...** *op. cit.* p. 57.

senadores, nesses casos, podem entender que a decisão do Supremo não apresenta consistência suficiente, vislumbrando o possível surgimento de novos debates e argumentos. Assim, com prudência, podem optar por manterem-se inertes, aguardando “jurisprudência consolidada e tranquila.”<sup>380</sup>

Além de se aguardar a consolidação jurisprudencial, Sérgio Resende de Barros também enxerga componente federativo nessa atribuição do Senado, afirmando que

Sem dúvida, foi para que em nome dos estados federados se exercesse um contrapeso de moderação no âmbito da República Federativa, que a Constituição Federal delegou ao Senado e não à corte constitucional a função de suspender em todo o território nacional a execução da lei tida definitivamente por inconstitucional no epílogo do controle difuso.<sup>381</sup>

O panorama aqui traçado indica certa precipitação na interpretação do STF quanto ao esvaziamento da previsão constitucional do art. 52, X. Ao instituir a possibilidade de ampliação dos efeitos da decisão da Corte ao Supremo, de forma não vinculante, pretendeu-se que a segunda Casa legislativa pudesse, com cautela, avaliar o contexto em que a inconstitucionalidade, no caso concreto, foi declarada. Assim, no sentido da promoção de estabilidade jurídica, cabe ao Senado avaliar se é caso ou não de se aguardar a consolidação jurisprudencial e maior número de decisões com reflexão semelhante. Essa, portanto, é uma atribuição moderadora específica do Senado brasileiro, sem registro nas experiências comparadas aqui trabalhadas.

### **5.3 O Senado brasileiro como Casa federativa**

#### *5.3.2 O comportamento dos senadores como representantes dos Estados*

No que tange à atuação e à defesa dos interesses dos Estados brasileiros pelos membros da segunda Casa, há quem seja crítico. Dalmo de Abreu Dallari afirma que os senadores nunca representaram seus Estados, assumindo os anseios de oligarquias

---

<sup>380</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. O Senado e as leis inconstitucionais... *op. cit.*

<sup>381</sup> BARROS, Sergio Resende de. Função do Senado no controle de constitucionalidade. *op. cit.*

regionais.<sup>382</sup> A situação ganha ainda maior relevância em razão da frequência com que os suplentes assumem a cadeira do senador eleito. Segundo Pedro Neiva, 20% dos votos, após 1988, foram dados por suplentes, que podem estar pouco ou nada comprometidos com os reais interesses públicos dos Estados que representam.<sup>383</sup>

Verificar se o comportamento do senador está em conformidade com os interesses de seu Estado não é tarefa simples. Pode-se utilizar a posição do governador como parâmetro, mas nem sempre ela está evidente. Nesse ponto, como já mencionado no capítulo segundo, José Afonso da Silva afirma que se houver identificação partidária dos senadores com o governador, os interesses da unidade federada estarão defendidos no Congresso Nacional.<sup>384</sup>

A relação sugerida por Afonso da Silva se coaduna com autores<sup>385</sup> que apontam a importância dos governadores no cenário político nacional.<sup>386</sup> A distribuição de recursos e cargos políticos na burocracia estadual, garantindo visibilidade aos parlamentares, seriam algumas das maneiras da chefia do executivo estadual exercer certo controle sobre esses políticos atuantes na esfera nacional.<sup>387</sup>

Essa previsão não se confirma. Geralda Luiza de Miranda desenvolveu trabalho dedicado a identificar a influência da dinâmica eleitoral no comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Verificou-se que o resultado das votações para o Congresso é mais influenciado pelo resultado e desempenho das eleições presidenciais do que por aquelas realizadas para a chefia do executivo estadual. Seguindo esses apontamentos, para o presente estudo, pode-se esperar que os senadores estejam mais coordenados e preocupados com a política em nível nacional do que estadual.<sup>388</sup>

---

<sup>382</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Senado: a ética dos oligarcas. *op. cit.*; ROCHA, Marcela. O jurista Dalmo Dallari defende o fim do Senado. **Terra Magazine**, São Paulo, 17 ago. 2009. Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI3926269-EI6578,00-Jurista+Dalmo+Dallari+defende+o+fim+do+Senado.html> Acesso em: 02 out. 2009

<sup>383</sup> NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. *op. cit.*

<sup>384</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. *op. cit.*

<sup>385</sup> Nesse sentido, ver: SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. Federalism and democratic transitions: the “new” politics of governors in Brazil. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 30, n. 2, p. 43-61, 2000.

<sup>386</sup> Desposato, comentando trabalho de sua autoria, menciona que durante o regime militar a influência dos governadores e elites locais sobre os parlamentares era bastante expressiva. (DESPOSATO, Scott. The Impact of Federalism in National Party Cohesion in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 259-285, May/2004.

<sup>387</sup> Idem.

<sup>388</sup> Esses trabalhos refutam o cenário previsto por Abranches em ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalisão: o Dilema Institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. O autor defendeu que o contexto político brasileiro exigiria a necessidade

A fim de verificar a influência dos governadores no desempenho dos senadores, Pedro Neiva e Márcia Soares realizaram pesquisa com base nas votações nominais ocorridas no período de 1998 a 2008. A metodologia utilizada pelos autores se aproxima a lógica apresentada por José Afonso da Silva: “[c]omo os governadores não se manifestam publicamente em cada uma das votações, estamos considerando que ela seria expressa pelo voto do líder do seu respectivo partido em plenário”.<sup>389</sup>

A partir dos dados colhidos e da análise feita, não foi possível identificar a relevância da opinião do governador no comportamento do parlamentar que representa seu Estado no Congresso: “[o] fato de o senador ser proveniente de um estado onde o governador é filiado a um partido de oposição ao governo federal não se apresentou como um elemento importante para explicar o apoio (ou a falta dele) à agenda nacional”. Conclui-se, portanto, que “[o]s senadores não parecem ser influenciados pelos governadores de seus estados, mesmo nas matérias de natureza federativa”.<sup>390</sup>

Ainda, pode-se usar como parâmetro da componente representação federativa o comportamento dos senadores do mesmo Estado nas votações. Em visão otimista, a ausência de coesão pode significar a defesa de diferentes interesses que convivem em um mesmo recorte territorial.<sup>391</sup> Por outro lado, a divergência nas votações de representantes do mesmo Estado pode indicar a falta de correspondência com os interesses de sua região.

Como mencionado anteriormente, votações nominais de matérias federativas ocorridas no Senado brasileiro no período de 1989 a 2008 foram objeto de estudo de trabalho realizado pela cientista política Marta Arretche. Esse recorte tinha o intuito de verificar o comportamento parlamentar de senadores do mesmo Estado, dentre outros objetivos. Verificou-se baixa coesão entre representantes da mesma unidade federada no Senado e elevada disciplina partidária, como segue:

Como pode ser observado, senadores de um mesmo estado não votam de modo coeso. Nas votações das sessenta PECs federativas, o comportamento sistemático

---

de formação de coalizões de apoio ao Presidente a cada nova demanda política. Ao contrário de parte da literatura, que vislumbrava um cenário caótico de paralisia decisória, o país conseguiu aprovação de reformas fiscais e econômicas decisivas no cenário político e econômico do país. ARRETCHE, Marta. **Democracia, Centralização e Federalismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

<sup>389</sup> NEIVA, Pedro e SOARES, Márcia. Influência dos Partidos e Governadores sobre o Comportamento Legislativo dos Senadores Brasileiros. ENCONTRO ABCP, 7., 2010, Recife. **Anais...** Recife: ABCP, 2010. p. 7.

<sup>390</sup> Idem, p. 14.

<sup>391</sup> BYBEE, Jay S. **Ulysses and the Mast...** *op. cit.*

é de que senadores de um mesmo estado votem separadamente. A coesão das bancadas – mesmo se relaxamos o critério de coesão para apenas dois senadores de um mesmo estado presentes à votação – *nunca* é superior a 70% das votações.(...) Apenas de bancadas estaduais – das 27 – votaram do mesmo modo em mais de 50% das votações. Em alguns estados – Amapá, Sergipe e São Paulo -, essa taxa é inferior ou igual a 30%. Em suma, bancadas estaduais coesas não são o comportamento regular no Senado. Os senadores brasileiros não manifestam as mesmas preferências quando se trata de votar em matérias que afetam os interesses de seus respectivos distritos de origem.<sup>392</sup>

A referência dos Estados com as taxas mais baixas de coesão partidária, quais sejam Amapá, Sergipe e São Paulo, sugere afastamento da visão otimista mencionada acima. Era de se esperar que essa baixa coesão, decorrente da diversidade de interesses, fosse mais evidente em Estados mais populosos, como São Paulo. Amapá e Sergipe parecem refutar essa hipótese.

Outra forma de se verificar o comportamento dos senadores em relação ao interesse de seus Estados é checar sua atuação nas votações das matérias legislativas em que o conflito federativo é latente. Questões afetas ao redesenho de repartição de financeira de tributos e riquezas podem ser usadas como exemplo, desde que impliquem algum tipo de ônus aos Estados. Evidente que pode haver demandas que não ensejem algum prejuízo aos entes e, assim, não possuam os requisitos necessários para se verificar a atuação do Senado como Casa federativa.<sup>393</sup>

O processo de descentralização de recursos fiscais previsto pela Constituinte de 1988 acompanhado de grave crise inflacionária apresentou cenário financeiramente e politicamente caótico no início da década de 90. A intervenção da União para reorganização econômica mostrou-se imprescindível naquele momento. Além de lançar o “Plano Real”, o governo se preocupou em solucionar as exorbitantes dívidas dos Estados com os bancos estaduais e em criar fundos fiscais para reter parte dos repasses destinados aos Estados e Municípios.<sup>394</sup>

A primeira medida para tanto foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) que estipulou a desvinculação de 20% das receitas cujo repasse constitucional foi previsto para Estados e Municípios. Com essa medida, os entes mais penalizados foram aqueles das

---

<sup>392</sup> ARRETICHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *op. cit.* p. 52.

<sup>393</sup> DESPOSATO, Scott. The Impact of Federalism... *op. cit.*

<sup>394</sup> BRANCO, Marcello Simão. A atuação do Senado Federal no ajuste fiscal dos anos 90. *op. cit.*

regiões mais pobres do país, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sobrerrepresentadas no Senado, segundo apontamentos de Ana Luiza Backes.<sup>395</sup> A aprovação do FSE se deu de modo diferenciado, dentro da tramitação da revisão constitucional prevista pelo Ato das Disposições Transitórias (ADCT).<sup>396</sup> Ainda assim, ao contrário do que se esperaria, a grande maioria dos representantes das principais regiões afetadas pela medida seguiram a orientação do governo federal. Dos 60 votos correspondentes a esses Estados, apenas cinco membros se posicionaram contra a medida. No segundo turno de votação, seis senadores disseram não à criação do FSE. Ademais, em ambas as votações 15 parlamentares das referidas regiões se ausentaram.<sup>397</sup>

Evidentemente, o procedimento de votação diferenciado, em sessão unicameral, é relevante e deve ser considerado, uma vez que o voto dos senadores é diluído em meio aos deputados, muito mais numerosos. Esse cenário pode, inclusive, ter acentuado o elevado índice de falta dos senadores nas sessões, independentemente de região.<sup>398</sup> Tratam-se de problematizações que aqui não serão solucionadas, pois fogem do escopo do presente trabalho. Contudo, o comportamento senatorial, de fato, se mostrou descomprometido com os reais interesses regionais.

Segundo Marcello Simão Branco, em 1995, dando continuidade a esse processo de saneamento financeiro, o governo federal apresentou a renovação do FSE, com nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A tramitação no Senado seguiu os moldes das votações do FSE, caracterizada pela atuação partidária da Casa, com 100% de disciplina no desempenho dos partidos de apoio e da coalizão. Novamente os representantes das regiões mais pobres e sobrerrepresentadas do país reafirmaram sua adesão ao projeto do governo.<sup>399</sup>

Embora mais disputado, o panorama de aprovação da FEF 2 também foi semelhante. As análises feitas permitem identificar o predomínio de nuances partidárias em detrimento dos interesses regionais na atuação dos senadores brasileiros. Em um amplo processo de centralização econômica financeira, de modo a reduzir a autonomia dos Estados, o Senado não atuou como ponto de veto, tendo dado suporte ao governo federal.

---

<sup>395</sup> BACKES, Ana Luiza. Bicameralismo: o que pode uma “minoria”. *op.cit.*

<sup>396</sup> “O roteiro dessas emendas ocorreu por meio de votação por maioria absoluta (metade mais um) dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, em dois turnos de votação.” *Idem*, p. 280.

<sup>397</sup> *Ibidem*.

<sup>398</sup> BRANCO, Marcello Simão. A atuação do Senado Federal no ajuste fiscal dos anos 90. *op. cit.*

<sup>399</sup> *Idem*.

Segundo Branco, “a defesa dos interesses de estados e municípios foi realizada em maior parte pela oposição”.<sup>400</sup>

As conclusões trazidas por Marcello Simão Branco se coadunam com as de Marta Arretche. A cientista política chega a afirmar que “o Senado brasileiro é uma casa partidária. (...) Matérias federativas têm efeito marginal na coesão das bancadas de senadores, quer para elevar a coesão das bancadas estaduais quer para reduzir a disciplina das bancadas partidárias nacionais.”<sup>401</sup>

Ademais, é possível identificar que até mesmo questões do regimento interno do próprio Senado podem mitigar a discussão de demandas federativas. Nesse ponto, se destaca a atuação do executivo como legislador e controlador da agenda legislativa do Congresso Nacional.<sup>402</sup> Suas proposições legislativas, por óbvio, possuem abrangência nacional e podem ter prioridade de tramitação na Câmara Alta, como disposto pelo art. 163 do Regimento Interno do Senado Federal. As normas internas preveem a preponderância de tramitação de propostas externas, em detrimento daquelas apresentadas no interior da Casa, cabendo às propostas dos próprios senadores, mais propícios a discutir questões de interesse regional, o último lugar nas deliberações.

Ainda, o grau de discricionariedade do presidente do Senado na organização da ordem do dia (art. 163 RISF) e na declaração de urgência pode desfavorecer a discussão de eventuais demandas que não privilegiem o Estado representado pelo senador presidente da Casa.<sup>403</sup>

Por fim, até mesmo na previsão constitucional que dispõe sobre a formação das comissões permanentes e temporárias verifica-se a preponderância do critério partidário. Segundo o parágrafo primeiro do art. 58, as comissões serão organizadas em função da representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que compõe o Senado. Sendo assim, a conformação dessas comissões no Senado não garante qualquer correspondência com a representação do Estado, função constitucionalmente atribuída a seus membros.

---

<sup>400</sup> Ibidem. p. 323.

<sup>401</sup> ARRETICHE, Marta. Federalismo, bicameralismo e mudança institucional. *op. cit.* p. 140.

<sup>402</sup> MOISÉS, José Álvaro. O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006). In: \_\_\_\_\_. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 7-29.

<sup>403</sup> ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro... *op. cit.*

Os critérios aqui apresentados não são absolutos, mas fornecem alguns indícios e sustentam reflexões relevantes. Como desdobramento dessas conclusões que confirmam a fragilidade do desempenho do Senado na representação dos Estados e do Distrito Federal, papel que lhe foi constitucionalmente atribuído, Branco faz a seguinte ressalva:

Isso não quer dizer que o Senado enquanto instituição de cunho federativo não tenha importância – mesmo por mais que, como vimos, ele tem exclusividade constitucional na área financeira dos entes, além de mais atribuições exclusivas que a Câmara – mas que discussões sobre os temas mais sensíveis desse ponto de vista estão misturados com outros interesses e subordinados, sobretudo, às divisões políticas e ideológicas situadas no sistema partidário.<sup>404</sup>

Desse modo, embora nas votações o comportamento dos senadores não tenha evidenciado a defesa dos interesses dos entes que representam não se pode concluir que aspectos federativos não tenham sido debatidos e, inclusive, colocados em pauta para negociação. No caso de estabilização de economia brasileira, pôde-se ver a atuação predominante do Senado brasileiro no sentido da defesa dos interesses pautados pelo governo federal, em detrimento dos anseios regionais. No enfoque deste trabalho, trata-se de atuação predominante do Senado como Casa moderadora,<sup>405</sup> em detrimento da função federativa.

### *5.3.1 Controle do endividamento dos entes*

Ao final do último tópico, destinado à compreensão do comportamento dos senadores brasileiros como representantes dos Estados, foram apresentadas evidências de seu desempenho no sentido de ratificar as opções do governo federal e atuar como Casa partidária,<sup>406</sup> ao menos quando se trata do equilíbrio financeiro do país. Esse panorama foi visto mesmo nos casos em que isso significasse algum ônus aos Estados. Contudo, Marcello Simão Branco afirma que é no desempenho do Senado no controle financeiro dos

---

<sup>404</sup> BRANCO, Marcello Simão. A atuação do Senado Federal no ajuste fiscal dos anos 90. *op. cit.* p. 326.

<sup>405</sup> Evidente que aqui não se exclui a influência do componente partidário na atuação do Senado, em qualquer de suas funções.

<sup>406</sup> Na ótica desse trabalho, pode-se compreender interesses nacionais como aqueles que se alinham com as propostas do governo federal.

entes que se encontra o real enfoque da atuação federativa da Casa.<sup>407</sup> Assim como estudos sobre segundas Câmaras não são tão comuns,<sup>408</sup> especificamente sobre essa atuação do Senado brasileiro, a literatura é ainda mais restrita.<sup>409</sup> Essa escassez, talvez, decorra da peculiaridade dessa atribuição: segundo Pedro Neiva, o Senado brasileiro é o único no mundo que a possui.<sup>410</sup>

O controle do endividamento público pelo Senado se reflete, em alguma medida sobre as opções e diretrizes governamentais escolhidas por cada ente. Trata-se de um tipo de interferência no modo de ação da administração pública e em suas escolhas de gerenciamento.<sup>411</sup>

Discussões sobre ajuste fiscal entraram na pauta do governo federal na década de 1990, em razão do elevado montante de endividamentos estaduais e do sistema financeiro caótico, agravados pela inflação desenfreada. Parte desse panorama pouco controlado decorreu da política descentralizadora instituída pela Constituição de 1988. Equilibrar as finanças impunha, portanto, importantes medidas de ajuste fiscal a nível nacional.<sup>412</sup>

A Constituição estabeleceu a competência exclusiva do Senado no exercício de controle de contratação de dívidas pela União, pelos Estados e pelos Municípios. Assim prevê:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

<sup>407</sup> BRANCO, Marcello Simão. A atuação do Senado Federal no ajuste fiscal dos anos 90. *op. cit.*

<sup>408</sup> Nesse sentido afirmam Neiva (2011); Neiva e Soares (2010, 2013) Araújo (2006); Lemos (2008); Backes (1999, 2008), todos já mencionados nesse trabalho.

<sup>409</sup> No presente tópico, o principal texto a ser trabalhado foi publicado por Loureiro, em 2008. Até o final deste tópico, todas as referências com mera menção de página são a este texto desta autora: LOUREIRO, Maria Rita. O Senado e o controle do endividamento público no Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro de S. **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 11, p. 393-414.

<sup>410</sup> Segundo Neiva, na Bolívia, em algum momento, o Senado chegou a desempenhar essa função. NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro de S. **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 1, p. 23-62.

<sup>411</sup> LOUREIRO, Maria Rita. O Senado e o controle do endividamento público no Brasil. *op. cit.* p.393 e ss.

<sup>412</sup> BRANCO, Marcello Simão. A atuação do Senado Federal no ajuste fiscal dos anos 90. *op. cit.*

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;  
VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;  
IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Para Loureiro, essa é a atividade mais importante que o Senado exerce privativamente.<sup>413</sup> Ademais, salienta-se novamente, que se trata da única Câmara Alta do mundo que possui essa prerrogativa,<sup>414</sup> o que lhe torna, assim, uma poderosa Casa legislativa.

O procedimento para que os entes pudessem realizar empréstimos se iniciava com o envio de pedido ao Banco Central, responsável pela análise e elaboração de parecer a ser enviado para o Senado. Esse parecer era debatido na Comissão de Assuntos Econômicos (CEA), composta por 27 senadores<sup>415</sup> que, posteriormente, enviava seu veredicto ao plenário.<sup>416</sup> Essa foi a prática até 1998.

Ao longo de década de 90, uma série de medidas foi tomada para se evitar o endividamento público desenfreado. Mesmo com esse empenho, “os senadores continuaram aprovando quase todos os pedidos de autorização de endividamento que lhe foram apresentados”.<sup>417</sup> Segundo Loureiro a dificuldade de oferecer uma negativa a novos contratos de empréstimos pelos entes decorre do seguinte cenário:

Na condição de representante de seu estado na arena política nacional e percorrendo uma carreira que passa na maioria das vezes por cargos executivos, o senador brasileiro sofre pressões dos governadores que muitas vezes foram seus colegas no Senado, ao mesmo tempo que está bastante envolvido com os

---

<sup>413</sup> LOUREIRO, Maria Rita. O Senado e o controle do endividamento público no Brasil. *op. cit.*

<sup>414</sup> NEIVA, Pedro Robson Pereira Neiva; SOARES, Márcia Miranda Soares. Senado Brasileiro... *op. cit.*

<sup>415</sup> Lemos afirma que a Comissão de Assuntos Econômicos (CEA) juntamente com a Comissão de Constituição e Justiça são as mais importantes do Senado. As comissões na Câmara Alta possuem o poder de decidir de forma terminativa, sem que o pleito seja encaminhado ao plenário. O regimento interno do Senado dispõe que a CEA também é responsável pela aferição de constitucionalidade da proposta. Ademais, a CEA é responsável pela nomeação do Presidente do Banco Central e do Tribunal de Contas da União, evidenciando sua importância dentro da instituição. LEMOS, Leany Barreiro. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte**. Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 10, p. 351-392.

<sup>416</sup> LOUREIRO, Maria Rita. O Senado e o controle do endividamento público no Brasil. *op. cit.* p. 397-398.

<sup>417</sup> Idem. p. 404.

compromissos do governo. Assim, o endividamento, como uma das fontes de recursos para atender demandas sociais inadiáveis, torna-se caminho praticamente irrecusável para um político, mesmo fazendo parte do Senado, órgão que tem como função constitucional, oferecer equilíbrio financeiro dos entes federados.<sup>418</sup>

Assim, a atuação dos senadores vinha se mostrando tendenciosa por situações políticas e partidárias. Até mesmo entre seus colegas parlamentares, a negativa de determinado pedido poderia gerar indisposições com seus pares, podendo inviabilizar futuros anseios de seu próprio Estado. Tratam-se dos famigerados favores políticos.

A fim de tornar essas eventualidades menos frequentes e o procedimento mais objetivo, o Senado, em 1998, editou nova regra (Resolução 78/98) que previu decisão terminativa pelo Banco Central para os entes que “apresenta[ssem] resultado primário negativo no período de apuração da Receita Líquida Real ou que estive[ssem] inadimplentes junto a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional”.<sup>419</sup> Ou seja, os casos em que o Banco Central, em primeira análise, já verificasse a inexistência de condições necessárias para a concessão, não seriam encaminhados para apuração na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado.<sup>420</sup> Outras medidas também foram tomadas, como:

2. os estados que desejarem contratação de operações de crédito, dependentes da aprovação do Senado, não poderão conceder qualquer tipo isenção fiscal sobre o ICMS, imposto que é sabidamente a maior fonte de arrecadação estadual;
3. governadores e prefeitos ficam impedidos de se endividar por meio de operações ARO (Antecipação da Receita Orçamentária) no último ano de mandato;(…) <sup>421</sup>

Posteriormente, em 2001, duas novas resoluções (40 e 43) foram editadas, transferindo esse trabalho do Banco Central (BC) para a Secretaria do Tesouro Nacional

<sup>418</sup> Ibidem. p. 405.

<sup>419</sup> BRASIL. Senado. Art. 7º, Resolução n. 78, de 1998. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**. Brasília, DF, 07 jul. 1998, p. 2015. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1998/resolucao-78-1-julho-1998-365884-norma-pl.html>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

<sup>420</sup> LOUREIRO, Maria Rita. O Senado e o controle do endividamento público no Brasil. *op. cit.* p. 402.

<sup>421</sup> Idem.

(STN). Maria Rita Loureiro e Fernando Luiz Abrucio apontam que alguns especialistas entendem que essa mudança “justifica-se pela necessidade de centralizar nesse órgão [STN] o controle das finanças públicas e manter o BC concentrado em atribuições específicas de gestor da política monetária (...)”.<sup>422</sup>

Dentre as alterações de maior impacto no ajuste fiscal do país, está a edição dessas resoluções pelo Senado, que dispõe sobre o endividamento dos entes e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nas palavras de Loureiro e Abrucio “[v]árias normas produzidas pelo Senado nos últimos anos serviram de base para a LRF, tida como marco ajuste fiscal no país”, estabelecendo diretrizes de aplicação do orçamento público, com sanção de maus gestores, estabelecendo, inclusive, limites para a utilização de verba pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi tomada pelo Senado como parte de sua própria agenda, empenhando-se em sua rápida aprovação.<sup>423</sup>

A delegação da decisão acerca do endividamento público dos entes foi o caminho encontrado pelos senadores de despolitizar o veredicto, tornando-o exclusivamente técnico. A dificuldade em se desvincular das raízes clientelistas da política fez com que os parlamentares reduzissem seus próprios poderes. Passando a ser uma decisão exclusivamente técnica, Loureiro e Abrucio veem o espaço para o debate e controle democrático reduzido.<sup>424</sup>

Ainda que a escolha dos senadores possa ser criticada, seu comportamento revela certo comprometimento com a política fiscal do país. Nesse sentido, pode-se vislumbrar o afastamento dos interesses dos Estados, ainda que o Senado seja a Casa incumbida de representá-los, preocupando-se, atentamente, com a saúde financeira de todo o país. Essa atuação mostra o predomínio do desempenho do Senado como Casa moderadora, mesmo se tratando de atividade eminentemente federativa, uma vez que envolve, diretamente, interesses dos Estados.

---

<sup>422</sup> LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004. p. 65.

<sup>423</sup> Idem. p. 61.

<sup>424</sup> Ibidem.

#### 5.4 Compatibilidade entre as funções: Casa federativa e moderadora<sup>425</sup>

A convivência entre as funções moderadora e federativa do Senado estadunidense também foi trazida pelo constituinte brasileiro. Esse modelo, inclusive, é o mais comum entre as segundas Casas legislativas da América Latina e se caracteriza pela coexistência de atribuições federativas, decorrentes da representação dos entes federados com atribuições moderadoras, instituídas em razão do perfil contido e equilibrado de seus membros.

Segundo Sérgio Resende Barros, “com a moderação, em federações como a norte-americana e a brasileira, o Senado acumula a representação dos estados-membros. Esta é outra função que não lhe pode ser furtada jamais”.<sup>426</sup> A hibridação das atribuições da segunda Casa brasileira decorre da própria conformação constitucional. O art. 46 do texto de 1988 afirma que a segunda Casa legislativa brasileira é composta por representantes dos Estados e do Distrito Federal. No art. 52, por sua vez, encontra-se o rol de competências específicas do Senado, nem todas relativas ao arranjo federativo. Há atribuições que se repercutem sobre toda a nação e contribuem com o equilíbrio político e o arranjo democrático. É difícil pensar na representação dos Estados no caso de julgamento de impeachment, por exemplo. O mesmo ocorre com a suspensão de lei declarada inconstitucional. Nessas hipóteses, pouco se pode pensar em interesses diferentes entre os Estados. Nesses casos, há predomínio da função moderadora, em detrimento da federativa, tratando-se de atuação do Senado em defesa de todo o país, sem diferenças no recorte territorial.

Essas competências moderadoras foram atribuídas ao Senado em razão do perfil dos parlamentares que compõe a Casa. O aspecto moderador é inerente ao arranjo da segunda Casa brasileira, decorre das características de seus membros, mais velhos, mais experientes, com maior vivência política prévia. Ademais, no aspecto da moderação, também foram estabelecidos mandatos mais longos aos senadores e renovação parcial dos membros da instituição. Assim, ao mesmo tempo em que o constituinte deu ao Senado a função de representação dos Estados, desenhou-o como instituição moderadora. A

---

<sup>425</sup> Esse item reflete discussões e sugestões feitas por Fernando Bastos, a quem agradeço pela leitura e considerações.

<sup>426</sup> BARROS, Sergio Resende de. Função do Senado no controle de constitucionalidade. *op. cit.*

convivência entre essas funções decorre do modo como a Câmara Alta brasileira foi delineada.

Em resumo, as competências alinhadas à função federativa foram atribuídas ao Senado, pois o constituinte estabeleceu a segunda Casa como instância de representação dos Estados. As competências relacionadas à função moderadora, por sua vez, são desempenhadas pelo Senado, em razão do perfil moderado dessa Câmara.

Muitos críticos do Senado brasileiro sustentam a apatia da instituição, alegando inefetividade no desempenho de uma dessas funções. Quando defendem a extinção da segunda Casa sob a justificativa de ausência de representação dos Estados e do Distrito Federal, não têm clareza quanto ao modo pelo qual representação federativa ocorre no Senado brasileiro. Ademais, olvidam o desempenho de sua função moderadora.

Nesse ponto, é importante retomar abordagem feita no item 4.2.1 do capítulo 4. Em conformidade com os apontamentos de Meg Russell, é possível compreender a representação estatal a partir de três abordagens: a população do Estado, o governo estadual ou sua assembleia.<sup>427</sup> São os eleitores os responsáveis por determinar o enfoque representativo que a segunda Casa irá assumir. Assim, no Brasil, a população de cada Estado elege diretamente seu representante no Senado, cabendo a seus membros defender os anseios de seu eleitorado.

Segundo Russell, o elemento federativo é, de fato, enfraquecido nos casos de eleição direta, preponderando, nesse arranjo, o apoio popular à instituição. Contudo, é possível que o constituinte opte por essa maneira de representar os Estados. Decorre dessa escolha, portanto, a atenuação do desempenho do Senado como Casa federativa, predominando sua função moderadora.<sup>428</sup>

Constata-se, assim, que os senadores podem assumir interesses distintos e coexistentes em um mesmo Estado. No modelo de eleições indiretas, aspectos de representação federativa mostram-se mais relevantes, enquanto são abrandados nos casos de eleição direta. Essa conformação influencia o desempenho da Casa legislativa em suas funções moderadora e federativa. Na convivência de ambas as funções, os senadores primeiramente defenderão os interesses daqueles que representam não significando,

---

<sup>427</sup> RUSSELL, Meg. *Second Chambers Overseas... op. cit.*

<sup>428</sup> RUSSELL, Meg. *The Territorial Role of the Upper House, op. cit.*

contudo, o esvaziamento da outra função que lhe cabe. Trata-se apenas do predomínio de determinado enfoque.

Esses apontamentos confirmam a compatibilidade entre as funções moderadora e federativa em uma mesma Câmara Alta. Nesses casos, constata-se a importância do desenho constitucional na forma como essas atribuições coexistem. A principal influência no modo como essas funções coabitam é o enfoque representativo dado à segunda Casa legislativa, decorrente do modelo eleitoral escolhido.

Em sua versão republicana, o Senado brasileiro sempre foi composto por membros eleitos diretamente pela população, o que estabelece a predominância de seu desempenho como Casa moderadora. A convivência entre essas duas funções, por vezes, mostra-se complexa, pois há situações conflituosas, envolvendo interesses antagônicos.

No caso da série de medidas tomadas para o reequilíbrio das finanças públicas ao longo da década de 1990, por exemplo, os Estados foram penalizados, sobretudo no Norte e Nordeste, as regiões mais pobres do país. E, ainda que essas medidas tenham imposto perdas a esses Estados, seus representantes no Senado não as obstaculizaram. Mesmo que a medida tenha importado em perda para alguns, optou-se pelo viés que beneficiou a maioria e, ao fim, a todos. Evidente, pois, que todos os Estados foram favorecidos com a saúde financeira do país.<sup>429</sup>

Nessas ocasiões, o comportamento dos senadores reflete os anseios daqueles que os escolheram. No caso brasileiro, portanto, ainda que constitucionalmente esteja disposto que os senadores são representantes dos Estados e do Distrito Federal, há prevalência de sua atuação como instância moderadora, que se presta ao equilíbrio nacional<sup>430</sup>, sem fragmentações regionais.

A preponderância da função moderadora do Senado brasileiro, contudo, acentua a centralização do arranjo federativo no país. Considerando a conformação da federação brasileira, instituída a partir de 1988, é relevante se atentar ao papel do Senado como Casa federativa, uma vez que as principais decisões políticas que afetam as subunidades nacionais são tomadas na esfera federal.

---

<sup>429</sup> ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira. *op. cit.*

<sup>430</sup> Esse equilíbrio é definido pelo arranjo político partidário e os interesses do governo federal.

Em panorama otimista, Scaff e Rocha afirmam que a Constituição de 1988 trouxe significativas mudanças ao desenho institucional federativo. Para os autores, essas alterações visaram a ampliar a autonomia dos entes e, ao mesmo tempo, assegurar a atuação da União. Trata-se de modelo que promove “a execução de políticas públicas direcionadas à estabilidade econômica, à sustentabilidade financeira e à satisfação do interesse social, materializadas a partir dos objetivos descritos em nossa Constituição.”<sup>431</sup>

Há quem afirme que as previsões constitucionais mencionadas não se concretizaram.<sup>432</sup> Factualmente, não houve relevantes mudanças que reforçassem a autonomia dos entes, ainda demasiado dependentes de repasses da União, bem como atados por diretrizes regulamentares federais que indicam o modo de aplicação das verbas.<sup>433</sup>

Na ótica de Maria Hermínia Tavares de Almeida,<sup>434</sup> a Constituição estabeleceu uma enorme quantidade de competências concorrentes, bem como não definiu precisamente as formas de financiamento das políticas governamentais. Essa sobreposição de competências acaba por ensejar a prevalência decisória da União nos casos de conflito.

Sob a ótica da ciência política, a autonomia dos entes federados consiste em sua capacidade de definir as diretrizes e o alcance de políticas públicas que planeja executar. Nesse aspecto, Arretche faz importante distinção entre *policy-making* e *policy decision-making*, sendo a última relativa às competências das entidades subnacionais em definir sua política, aproximando-as dos anseios de sua base eleitoral. Por sua vez, a chamada *policy-making* está limitada à atividade de execução de políticas já previamente definidas.<sup>435</sup>

---

<sup>431</sup> SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Princípios, Elementos e Conceito do Estado Federal. *op. cit.* p. 74

<sup>432</sup> Nesse sentido ver ARRETCHÉ, Marta; VAZQUEZ, Daniel; e GOMES, Sandra. Descentralização de autonomia: deslocando os termos do debate. In: LAVALLE, Adrian Gurza (Org.). **O horizonte da política: questões emergentes e agenda de pesquisa**. São Paulo: Ed. Unesp: Cebrap, CEM, 2012; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 10, p.88-108, 1995.

<sup>433</sup> “A Constituição de 1988 também não alterou a estrutura vertical – herdada do regime militar – de distribuição de autoridade das políticas sociais, que foi, por sua vez um desdobramento do modelo inaugurado por Getúlio Vargas nos anos 1930. Nem mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes – posteriormente à Constituição de 1988 – alteraram a estrutura prévia. Para as áreas de saúde, habitação e saneamento, essa estrutura era e permanece centralizada, ou seja, o governo federal controla as principais fontes de recursos e normatiza seu desembolso, cabendo aos governos subnacionais a execução ou implementação dessas políticas”. ARRETCHÉ, Marta; VAZQUEZ, Daniel; e GOMES, Sandra. Descentralização de autonomia...: *op. cit.*

<sup>434</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. *op. cit.*.

<sup>435</sup> ARRETCHÉ, Marta. O poder de veto das unidades federativas no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Democracia, Centralização e Federalismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. cap. 2

Nesse ponto, cientistas políticos<sup>436</sup> apontam que o emprego das verbas estaduais e municipais não ocorre por deliberação dos próprios entes federados, mas sim em função de vinculação constitucional ou de legislação específica.<sup>437</sup> Assim, Arretche conclui:

Os formuladores da Constituição não parecem ter pretendido limitar as iniciativas legislativas da União. No mesmo ato com que aprovaram um modelo de Estado federativo que transferia competências sobre a execução de políticas para os governos subnacionais, aprovaram dispositivos constitucionais que davam ampla autoridade à União para legislar sobre essas mesmas políticas. Nem parecem ter pretendido construir um Estado federativo em que os governos subnacionais tivessem autoridade exclusiva para legislar e executar suas próprias políticas. Longe de criarem uma federação com o centro limitado, conferiram amplos poderes jurisdicionais à União.<sup>438</sup>

Ainda segundo Arretche, esse panorama de concentração decisória na União foi acirrado ao longo da década de 1990, em razão de uma série de legislações aprovadas pelo Congresso Nacional:

Em suma, nos anos 1990, as elites do governo central foram muito bem-sucedidas em aprovar extensa legislação federal que fortaleceu a autoridade da União sobre estados e municípios, na medida em que essa legislação regulou extensivamente o modo como os governos subnacionais arrecadam seus impostos exclusivos, implementam as políticas sob sua responsabilidade e gastam seus próprios recursos.<sup>439</sup>

Esses apontamentos evidenciam a esfera federal como arena decisória relativa às políticas públicas a serem implantadas pelos Estados. Desse modo, em decorrência do desenho institucional brasileiro, não se pode esquivar da potencial importância do Senado na defesa dos interesses desses entes. Essa posição fica mais aguda na medida em que o constituinte não previu arenas adicionais de veto<sup>440</sup> à tramitação de leis que têm o interesse

---

<sup>436</sup>ARRETCHÉ, Marta; VAZQUEZ, Daniel; e GOMES, Sandra. Descentralização de autonomia... *op. cit.*

<sup>437</sup>A Constituição estabelece, por exemplo, o patamar mínimo de 25% das receitas dos municípios com educação. A Constituição de São Paulo instituiu o mínimo de 30% em seu art. 255.

<sup>438</sup>ARRETCHÉ, Marta. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira. *op. cit.*

<sup>439</sup>Idem. p. 48.

<sup>440</sup>Esse ponto é evidenciado por Arretche. Segundo a autora, em relação a experiência internacional, o modelo brasileiro de emenda à Constituição, ainda que disponha maioria de 3/5 em duas sessões, é menos exigente. Nos Estados Unidos, por exemplo, além da aprovação pelo Congresso Nacional, exige-se também a ratificação por 3/4 das assembleias estaduais. Ibidem. Mais sobre o tema, ver: IMMERGUT, Ellen M. As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

federativo, bastando maiorias legislativas no Congresso Nacional para que se instituir determinada mudança no *status quo*.<sup>441</sup>

A questão que se coloca nessa abordagem diz respeito a qual interesse o parlamentar deve dar voz. Em decorrência da eleição direta para o cargo, ao senador lhe cabe representar a população do Estado, atenuando seu papel federativo. Considerando a predominância da esfera federal na tomada de decisões de relevante impacto aos Estados, é relevante haver o aprimoramento do aspecto federativo na representação dos Estados no Senado.

Um exemplo da limitada atuação do Senado como Casa federativa decorre do acesso a bens e serviços no Brasil, que não se dá de maneira uniforme, sendo caracterizado por desigualdades regionais, decorrentes da disparidade dos níveis de industrialização, comércio, educação, acesso a transporte, dentre outros.<sup>442</sup> Ainda que as necessidades dos Estados sejam diferentes, o arranjo federativo brasileiro limita a autonomia decisória dos entes, pois enquanto são responsáveis pela execução, à União cabe estabelecer diretrizes gerais da implantação dessas políticas. Assim, a maior parte da regulamentação ocorre em esfera nacional, envolvendo ambas as Casas do Congresso Nacional.<sup>443</sup> Contudo, o predomínio da atividade moderadora coloca de lado interesses específicos dos Estados, sendo substituídos por objetivos maiores, de toda a União que, ao final, também os beneficiarão. Esse cenário demonstra o conflito latente entre a atribuição representativa do Senado e as funções que lhe cabem, federativa e moderadora.

Se a opção do constituinte brasileiro tivesse sido a eleição indireta, poderia se esperar comportamento senatorial diverso, com o predomínio do interesse do Estado que representa. Assim, a alteração do modelo eleitoral de escolha dos senadores poderia equacionar a distorção que se observa nos casos que envolvem interesse federativo, sem a necessidade de se recorrer a uma solução demasiado radical como a extinção da segunda Casa, uma vez que restou demonstrada sua importância também em outra abordagem, a moderadora.

Ainda com intuito de aperfeiçoar a função federativa e possibilitar um melhor ajuste com a moderadora, toma-se como exemplo o modelo de deliberação utilizado na

---

<sup>441</sup> ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira. *op. cit.*

<sup>442</sup> ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetória das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Unesp; CEM, 2015

<sup>443</sup> ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Contradição entre termos? In: Arretche, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012. cap. 5.

África do Sul. Como pontuado no capítulo 4, o país optou por utilizar ambos os modelos de votação interna: em bloco e individual. Nos casos de assuntos federativos, cada Estado possui um voto, devendo haver acordo prévio entre todos os membros que os representam. Nas hipóteses que envolvem interesse nacional, os senadores, no exercício predominante de sua função moderadora, votam individualmente. Esse arranjo apresenta-se como o mais adequado para possibilitar a compatibilidade das funções moderadora e federativa.

O panorama aqui traçado demonstrou a forma como o Senado brasileiro convive com duas funções que lhe cabem: a federativa e moderadora. Verificou-se que ambas coexistem havendo, contudo, a prevalência da atuação do Senado como Casa moderadora. Esse predomínio decorre do modo como são eleitos os senadores no Brasil. Considerando-se o arranjo federativo brasileiro, demasiado centralizado, mostra-se relevante aprimorar a representação dos Estados no Senado, uma vez que as principais decisões que impactam as subunidades nacionais passam pelo Congresso Nacional. Inevitável, portanto, vislumbrar a eleição indireta para senadores e a votação em bloco em demandas de interesse federativo como medidas que necessárias à representação dos entes e ao modelo de federação no país.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo na introdução deste trabalho, impactante posicionamento de Victor Nunes Leal acusou o Senado de conservador. Na sequência, outros juristas criticaram a instituição, caracterizando-a como dispendiosa e pouco democrática. Julgaram-na ineficiente na representação dos Estados e Distrito Federal. Sem parcimônia, sugeriram a extinção do Senado brasileiro. Menos extremistas, propostas de emenda constitucional sugeriram alteração no modo de escolha dos suplentes e redução no número de representantes por Estado. Aventou-se também a diminuição no tempo de mandato. Parte desse projeto de reforma veio de dentro da própria Casa. Essas colocações, sem dúvida, apresentaram a pertinência do tema.

O objetivo desse estudo foi compreender melhor a instituição e, assim, possibilitar a reflexão sobre essas propostas. Sugestões de reforma e extinção da estrutura bicameral brasileira impõem profunda análise. Desde o Império, o país conta com o Senado. Desde a República, cabe ao Senado a representação dos Estados. Assim, foi preciso entender as justificativas e condições que levaram o constituinte a adotar duas Casas legislativas e, ao mesmo tempo, dotar uma delas de funções híbridas, com atribuições de origens distintas. Considerações e conclusões sobre esse panorama foram traçadas ao longo desse trabalho e serão sintetizadas neste tópico.

Ao longo dessa dissertação, se pôde compreender melhor os contornos e variáveis que justificam a existência de duas Casas legislativas. O bicameralismo não conta com forma padronizada, mas encontra na fragmentação do poder legislativo sua essência. Apesar de nomes variados, as segundas Câmaras, em geral, contam com critérios representativos distintos da Casa popular e possuem membros com perfil diferenciado. Dentro de todas essas nuances, buscou-se aclarar o papel constitucional e político atribuído ao Senado Federal brasileiro, sendo imprescindível, para tanto, que se debruçasse sobre variadas experiências de bicameralismo.

A partir do retrato de diversas experiências bicamerais, verificou-se que as segundas Casas legislativas podem exercer, ao mesmo tempo, mais de uma função. Assim, a exemplo da vivência estadunidense, o Brasil, com a República, passou a adotar estrutura híbrida de bicameralismo, conformando o Senado como Casa federativa e moderadora.

Embora, em ambos os casos, juntamente com a República tenham vindo a federação e o Senado como instância de representação dos Estados, a relação entre bicameralismo e federalismo, como demonstrado no início do quarto capítulo, não é absoluta. Ainda que recorrente, é possível encontrar federações unicamerais, bem como Estados unitários bicamerais.

A função comum entre os Senados comparados é a moderadora. Independentemente da forma de Estado adotada, seja unitária, seja federada, ao se optar pelo legislativo bicameral, a segunda Casa exerce o papel de moderação e equilíbrio no arranjo político. A ideia de moderação, no recorte trabalhado, foi desenvolvida a partir de dois pontos. O primeiro deles diz sobre a existência de segunda reflexão, da reanálise. Esse novo olhar, entretanto, apresenta relevância, sobretudo, quando a segunda abordagem da moderação for preenchida.

Esse segundo ponto é reflexo da composição dos Senados. Com perfil mais experiente, faixa etária mais avançada, mandatos mais longos e renovação parcial de seus membros, os Senados apresentam-se como Casas legislativas mais maduras. O intuito é exercer o contraponto às paixões da Câmara popular, seja ao oportunizar a releitura, seja por meio da composição diferenciada.

Sob esse enfoque, os críticos do Senado não poupam esforços em estigmatizá-lo como instituição conservadora. Ao longo do trabalho, sobretudo no capítulo dedicado à função moderadora, foi aclarado que o Senado não é um órgão vanguardista. Não foi criado para tanto. Quando a segunda Casa legislativa atua como *veto player*, ela exerce sua função moderadora, verificando a pertinência e contexto em que se sugere reforma. Essa atividade, contudo, não pode ser rotulada de conservadora, no sentido de obstaculizar anseios populares. Como visto, não foi esse o sentido de atuação da Câmara Alta brasileira que não bloqueou importantes mudanças no país, sejam emendas constitucionais, ou medidas de reestrutura econômica ao longo da década de 90, por exemplo.

A existência de uma segunda Casa legislativa tende a promoção de estabilidade política. E é nesse sentido que o Senado mantém o *status quo*, uma vez que traz complexidade ao processo decisório, criando instância adicional de discussão e oportunidade de veto. Os possíveis entraves postos pela Casa não podem ser apresentados como antidemocráticos, mas dizem sobre o cuidado com o resultado que poderá ser produzido a partir da mudança. A moderação, desse modo, não pode ser vista somente

como o poder de vetar, mas de se averiguar a pertinência da reforma. Esse trabalho trouxe evidências do desempenho do Senado brasileiro nesse sentido.

Sobre o Senado como Casa federativa, é comum que seus membros sejam apontados como representantes de oligarquias regionais. O Senado possui poucos membros, sobretudo em comparação com a Câmara dos Deputados. Ademais, as eleições são majoritárias. Esse panorama torna as disputas acirradas e dificulta o acesso a candidatos poucos experientes na vida política. O Senado, de fato, não é local de estreantes e assim não foi idealizado. Desde sua criação, o intuito foi o de estabelecer representação experiente e madura, se utilizando, inclusive, do critério etário.

A representação das elites locais, além de decorrer dos poucos assentos no Senado, se acentua em razão da estrutura do sistema eleitoral. Há pouca democracia no interior dos partidos, comandados por anciãos políticos que determinam como se darão as candidaturas nas eleições. Nesse sentido, o sistema de lista fechada pouco contribuiria, assim como a proposta de redução no critério etário. Os “donos” dos partidos não colocariam no topo da lista novos nomes. Uma solução mais adequada seria a vedação à recondução ao cargo. O senador Cristovam Buarque sustenta também a possibilidade de candidatura independente.<sup>444</sup> Como visto, há uma tendência em não se eleger “caras novas” no Senado. Nesse caso, pode, inclusive, se pensar na eleição indireta, pela legislatura estadual, como forma de oportunizar renovação política e evidenciar o caráter federativo da Casa.

As pontuais críticas ao descumprimento da atribuição constitucional de representação dos Estados e Distrito Federal, por sua vez, possuem pertinência, ao menos na vivência brasileira. A baixa coesão nas votações por senadores do mesmo Estado é uma das evidências na fragilidade da representação federativa. O Senado brasileiro tem se apresentado como Casa partidária. Contudo, essa não é uma exclusividade da segunda Casa. O que se vê são nuances partidárias envolvendo todas as esferas de governo. Recentemente, inclusive o judiciário, que até então tangenciava essas críticas, ganhou destaque no debate público, sob acusações de magistrados envolvidos no esquema de favorecimento de partidos. Questões de imparcialidade processual e investigatória, por exemplo, têm ganhado destaque na discussão.<sup>445</sup>

---

<sup>444</sup> BUARQUE, Cristovam. O que fazer para reformar o Senado? *op. cit.*

<sup>445</sup> Contexto da Operação lava-jato e seus julgamentos no STF e Justiça Federal.

Esses indícios de descompasso entre os anseios dos Estados com seus representantes no Senado recebem críticas contundentes que chegam, inclusive, a justificar propostas de extinção da segunda Casa legislativa brasileira. O critério da eleição direta para senadores é alvejado sob alegação de ser responsável por fragilizar a representação federativa no Senado.

Nesse ponto, a melhor leitura é aquela que conclui que a diferença nos modelos de eleição direta ou indireta, pela assembleia estadual ou pelo governo, se reflete na preponderância da abordagem representativa que a segunda Casa irá assumir. Assim, a representação dos Estados pode se dar por meio de sua população, por meio do legislativo estadual ou por meio de seu governo.

No caso brasileiro, a opção pela eleição direta para senador desenha a instituição como Casa de representação da população de cada Estado. Esse enfoque, por vezes, pode ensejar cenário de desconformidade entre o interesse do governo do próprio Estado com o de sua população. Trata-se do contorno representativo que os parlamentares assumem. Contudo, não se pode alegar esvaziamento da representação federativa como os críticos costumam apontar.

Ainda sobre o enfoque federativo, outra questão bastante debatida diz sobre o modelo representativo dos Estados no interior da Casa. Podem estar igualmente representados, ou possuir representação proporcional, como ocorre na Alemanha. O Brasil adotou a primeira hipótese, se inspirando no modelo dos Estados Unidos. Ali a igualdade representativa foi condição posta pelos Estados menores para adoção ao pacto federativo. Os Estados maiores já contavam com maior número de representantes na Câmara baixa.

A opção do constituinte brasileiro não passa ilesa a críticas. Como visto, os apontamentos trazidos por parte da literatura indicam a sobre-representação de regiões menos populosas no Senado. Essa minoria da população poderia obstar às vontades do restante do país. Essa desproporção ganha maior relevo em decorrência do desenho bicameral brasileiro. O Senado nacional está envolvido em todas as propostas legislativas, independentemente de serem afetas ao pacto federativo.

A imediata conclusão de que a não representação dos Estados deve ensejar a extinção do Senado é precipitada. Como visto, a segunda Casa brasileira não possui apenas o aspecto federativo, mas também o moderador. E a moderação não é realizada somente na

revisão legislativa, mas também em atribuições exclusivas da segunda Casa, como a aprovação das nomeações pelo executivo, julgamento do impeachment e possibilidade de suspensão de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF.

Os apontamentos e conclusões do presente estudo permitem identificar a possibilidade de convivência entre as funções federativa e moderadora atribuídas às diversas experiências de Senado no mundo, incluindo a brasileira. Nesse enfoque, entretanto, cada Estado opta pela predominância de determinada função, em decorrência do interesses que se encontram representados no Senado. Assim, há predominância dos interesses federativos quando o governo do Estado ou sua assembleia estão representados na segunda Casa. No caso de representação dos interesses da população do Estado, atestase o fortalecimento do interesse moderador em relação ao federativo. Essa foi a opção do constituinte brasileiro.

Essa escolha, contudo, acaba por corroborar com o arranjo centralizador da federação brasileira, esmaecendo a autonomia das unidades federativas. A eleição indireta para o Senado seria um meio de dar voz aos Estados em esfera federal, fortalecendo sua atuação como Casa federativa, sem prejudicar seu desempenho como instância moderadora.

As discordâncias com os rumos da política e a insatisfação com os representantes eleitos não podem ser confundidas com a ineficiência da instituição. A imoralidade da política não se encontra somente na segunda Casa legislativa. A falta de propostas políticas concretas e os jogos partidários são realidade em todo o cenário político. O Senado apresenta suas debilidades, mas não se pode sepultá-lo, alegando apatia, pois desempenha importante atuação no equilíbrio político do país, sobretudo no controle do executivo. A conclusão sobre a extinção, então, apresenta-se frágil. Assim, relevante se ater sobre as possibilidades de reforma.

A principal proposta de reforma sugere a redução no número de senadores de três para dois representantes por Estado. Essa proposta é justificada, principalmente, pela diminuição de gastos, alegando ser uma instituição demasiado onerosa. De fato, os custos por senador são elevados. Sendo assim, ainda que reduzisse seu número, haveria dois parlamentares com gastos elevados. Nesse sentido, é mais adequado se pensar na destinação dessas verbas públicas, buscando gabinetes parlamentares mais enxutos, com o corte de gastos supérfluos e despesas injustificadas. Antes de se sugerir a redução no

número de senadores, é preciso, pois, racionalizar as finanças e moralizar o uso do dinheiro público.

Sobre o regimento interno, alterações pontuais poderiam refletir positivamente nas deliberações da Casa. A primeira delas seria a diminuição no grau de discricionariedade do presidente do Senado na organização da ordem do dia e na declaração de urgência. No mesmo enfoque, a segunda mudança se debruçaria no arranjo partidário previsto pela Constituição na composição das comissões que, ao fim, são designadas ao critério do presidente da Casa. Esse panorama acentua contornos partidários nessas deliberações. Esse desenho facilita a troca de favores entre parlamentares e, até mesmo, em outras esferas de governo. Ademais, torna o processo menos transparente. Em ambos os casos, critérios objetivos, não partidários, tornariam o procedimento mais democrático, descentralizando-o do presidente, de modo a torná-lo menos político. Também sobre o regimento, o Senador Cristóvão Buarque, propõe a extinção do voto por liderança, de modo a se evitar a tomada de decisões sem que todos os senadores votem.<sup>446</sup>

Um modo de tornar o procedimento mais federativo seria a adoção do modelo de votação da África do Sul. De acordo com esse padrão, as votações afetas a assuntos federativos ocorrem em bloco. Ou seja, cada unidade federativa possui um voto, devendo haver prévia concordância entre os representantes do Estado. Nas questões de interesse nacional, as votações ocorrem individualmente, cabendo a cada senador um voto. Esse modelo traz bom exemplo de convivência entre as funções moderadora e federativa, como ocorre no Brasil.

Ainda em relação à reforma, a proposta de Emenda Constitucional nº 71 de 2007 (PEC 71/07) sugere que o mandato dos senadores seja reduzido para quatro anos e, ainda avança mudanças no modo como os suplentes são escolhidos. Atualmente, juntamente com o senador, são eleitos dois suplentes. Não é incomum que sejam sujeitos pouco conhecidos e dissociados da vida política. Familiares do senador e financiadores de sua campanha são exemplos recorrentes na suplência do Senado. Essa PEC sugere que os partidos e coligações apresentem lista com até três candidatos, sendo eleito o mais votado. No caso de vacância do cargo, ocuparia a vaga o segundo candidato que receber mais votos. O

---

<sup>446</sup> BUARQUE, Cristovam. O que fazer para reformar o Senado? *op. cit.*

modelo proposto por essa PEC extingue a votação em chapa única para senador, que carrega consigo suplentes de interesses político e público duvidosos.

Esse procedimento, contudo, se assemelha ao modelo proporcional da Câmara dos Deputados, em que o parlamentar com número relevante de votos acaba carregando outros candidatos da mesma coligação. A ampliação na divulgação dos suplentes durante a campanha eleitoral e a criação de regras para se impedir o nepotismo nesses casos apresenta-se como melhor solução.

A redução do mandato para quatro anos mostra-se mais polêmica que a sugestão afeta à suplência. Como visto, não é incomum, em estudos comparados, que os senadores possuam mandatos mais extensos do que o dos deputados. Trata-se de uma das maneiras de promover maior estabilidade a Casa e maior independência a seus membros, menos sujeitos as nuances dos processos eleitorais. Ademais, é uma forma de se consagrar a incongruência entre as Casas, mantendo-se critérios eleitorais distintos entre elas. A redução para quatro anos igualaria o tempo do mandato de senadores e deputados. Considerando o panorama traçado, verifica-se imprescindível a conformação distinta da Câmara e do Senado, de modo a manter o bicameralismo incongruente. Sendo assim, a sugestão de redução até poderia ser acatada, mas mantendo-se prazo maior aos senadores, de seis anos, por exemplo. Contudo, não se imagina relevantes mudanças decorrentes dessa alteração, revelando-se pouco pertinente.

O último ponto de análise se debruça sobre a sugestão de reforma do modelo de representação dos entes. Em razão das diferenças populacionais entre os Estados, a propõe-se a representação proporcional no Senado, reformulando a conformação atual de número igual de senadores por Estado. Ainda que a forma proporcional tenha sido a opção das experiências alemã e austríaca, essa não é a melhor opção quando se trata de representação federativa. À Câmara Baixa cabe a representação da população e, por isso, se utiliza de critérios proporcionais. A representação dos Estados diz sobre a unidade do ente como um todo, não havendo razão em se valer de parâmetros populacionais e proporcionais. Assume-se que a opção pelo número igual de representantes ainda é a melhor.

Restam aventadas as críticas que sugerem a extinção do Senado, bem como propostas de reforma da segunda Casa legislativa brasileira. A extinção do bicameralismo, estruturando o legislativo em Câmara única, apresentou-se como solução demasiado radical. O Senado, em conformidade com o viés estudado por este trabalho, se consagra

como importante instituição no fortalecimento democrático. Amplia a representação, aprimora o controle entre os poderes e dentro do próprio legislativo. A segunda Casa, contudo, apresenta suas deficiências. A representação dos Estados membros mostrou-se pouco relevante. Mudanças no critério etário e duração do mandato, ao que tudo indica, não trarão novas caras ao Senado.

Alterações nas votações dos senadores e no modo como são eleitos podem se apresentar como o início de mudanças que, isoladas, não terão impacto no contexto político. A extinção da instituição senatorial não trará mais moralidade à política. A política, os políticos e seus esquemas partidários continuarão a existir. Não há perspectiva que uma Casa legislativa a menos tornará o processo político melhor. Pelo contrário. Considerando a constatação de importantes atribuições pelo Senado, sua extinção poderia trazer desequilíbrio à conformação dos poderes e às condições democráticas. Enquanto não houver profunda reforma política, à população cabe o exercício da cidadania, buscando informações sobre o histórico e propostas dos candidatos. As urnas ainda são o resultado mais imediato da insatisfação política.

Diante de todo o cenário traçado, é imperioso salientar de que nada adiantam as alterações no Senado, se dissociadas de mudanças políticas mais abrangentes. A necessidade de moralização da política é latente e requer esforços muito mais amplos do que a extinção da Casa legislativa. Muitas das críticas se confundem com a insatisfação com o cenário político, frágil e desmoralizado. O desenho do sistema partidário e eleitoral precisa ser pensado antes que se sugiram bruscas rupturas institucionais. Ainda, é impossível se experimentar essas mudanças sem o fortalecimento da cidadania como *locus* de embate e pressão política, no sentido do fortalecimento do ambiente democrático, em constante construção, sempre pautado nos preceitos constitucionais.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalisão: o Dilema Institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANTES, Talita. GRUPOS anti-Dilma voltam às ruas contra Renan e pela Lava-Jato. **EXAME**, 7 dez. 2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/grupos-anti-dilma-voltam-as-ruas-contr-renan-e-pela-lava-jato/> Acesso em: 08 dez 2016.

ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano**. Fundamentos do Direito Constitucional. Tradução: Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

AGÊNCIA DIAP. Valores de 2015. Quanto custa um parlamentar: deputado e senador. **Agência DIAP**, Brasília, s/d. Disponível em: <  
[http://diap.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14030:quanto-custa-um-parlamentar-deputado-e-senador&catid=50:oit&Itemid=101](http://diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14030:quanto-custa-um-parlamentar-deputado-e-senador&catid=50:oit&Itemid=101) >. Acesso em: 24 jul. 2015.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. **Revista dos Tribunais** (São Paulo), São Paulo, v. 97, n. 868, p.53-68, fev. 2008.

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, MI: Michigan University Press, 2001.

ALEMANHA, **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Disponível em <  
<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf> > Acesso em 04 out 2017

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr./2014.

\_\_\_\_\_. As eleições bicamerais e o perfil dos parlamentares no Congresso Nacional: candidatos eleitos e não eleitos da 52ª legislatura. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**. Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2013. Disponível em: <  
<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/333/225>> Acesso em: 02 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 2, p. 550-580, 2011.

\_\_\_\_\_. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, Leany Barreiro de S. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte**. Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 6, p. 203-236.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v. 28, n. 10, p.88-108, 1995.

ARRETCHE, Marta. Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada. In: DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 263-300.

\_\_\_\_\_. Federalism and territorial equality: a contradiction in terms? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

\_\_\_\_\_. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira. In: \_\_\_\_\_. **Democracia, Centralização e Federalismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. cap. 1.

\_\_\_\_\_. O poder de veto das unidades federativas no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Democracia, Centralização e Federalismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. cap. 2.

\_\_\_\_\_. Federalismo, bicameralismo e mudança institucional: explorando correlações e mecanismos. In: \_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012. cap. 3.

\_\_\_\_\_. **Democracia, Centralização e Federalismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Igualdade Territorial: Contradição entre termos? In: \_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012. cap. 5.

\_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 95, p. 39-57, mar./2013.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: Unesp; CEM, 2015

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; e GOMES, Sandra. Descentralização de autonomia: deslocando os termos do debate. In: LAVALLE, Adrian Gurza (Org.). **O horizonte da política: questões emergentes e agenda de pesquisa**. São Paulo: Ed. Unesp; Cebrap, CEM, 2012.

ASSIS, Machado. **O velho Senado**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, v. 37.

BACKES, Ana Luiza. Bicameralismo: o que pode uma “minoria”. **Cadernos Aslegis**, v. 3, n. 7, p. 9-23, jan./abr. 1999.

BAGEHOT, Walter. **The English Constitution**. Oxford University Press, 2001.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. 362p.

BARREIRO DE SOUZA LEMOS, Leany. **Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**, 2005. 256p. Dissertação (Doutorado)- Universidade de Brasília, Centro de Estudos e Pós Graduação sobre as

Américas. Disponível em: <[http://ged1.capes.gov.br/CapesProcessos/919658-ARQ/919658\\_5.PDF](http://ged1.capes.gov.br/CapesProcessos/919658-ARQ/919658_5.PDF)>. Acesso em: 05 out 2009.

BARROS, Sergio Resende de. Função do Senado no controle de constitucionalidade. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 30, n. 91, p. 261-266, set./2003.

BINDER, A. Sarah; MALTZMAN, Forrest. The Limits of Senatorial Courtesy. **Legislative Studies Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 5-22, Feb./2004.

BONAVIDES, Paulo. O Senado e a Crise da Federação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 13, n. 50, p. 83-94, abr./jun. 1976.

BONIS, Gabriel. Senado caminha para extinção. **Carta Capital**, São Paulo, 10 abr. 2012. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/senado-caminha-para-extincao>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições do Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, Leany Barreiro de S (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 5, p. 151-201.

BORTHWICK, R.L. Methods of Composition of Second Chambers. **The Journal of Legislative Studies**, v. 7, n. 1, p. 19-26, 2001.

BRANCO, Marcello Simão. A atuação do Senado Federal no ajuste fiscal dos anos 90. In: LEMOS, Leany Barreiro de S. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 8, p. 273-328.

BRASIL. Senado. Art. 7º, Resolução n. 78, de 1998. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**. Brasília, DF, 07 jul. 1998, p. 2015. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1998/resolucao-78-1-julho-1998-365884-norma-pl.html>> Acesso em: 06 nov. 2017

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Regimento Inteiro do Senado Federal (RISF)**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>> Acesso em: out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emendas Constitucionais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm)> Acesso em: 09 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Senadores em exercício. Disponível em<[senado.gov.br](http://senado.gov.br)> Acesso em jun 2017.

BUARQUE, Cristovam. O que fazer para reformar o Senado? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 133-137, set./dez. 2009.

BYBEE, Jay S. Ulysses and the Mast: Democracy, Federalism, and the Sirens Song of the Seventeenth Amendment. **Scholarly Works**, Paper 350, p. 501-567, 1997.

CAGGIANO, Monica Herman Salem . **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. 1. ed. Barueri-SP: Editora Manole Ltda., 2004.

CANADA, **Constitution Acts, 1867 to 1982**. Disponível em < <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-2.html#h-5>> Acesso em 25 set 2017

CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1997.

CHEIBUB, José Antônio. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge University Press, 2007

COAKLEY, John. The Strange Revival of Bicameralism. **The Journal of Legislative Studies**, v. 20, n. 4, p. 542-572, Jul./2014.

CODATO, Adriano et al . Regime político e recrutamento parlamentar: um retrato coletivo dos senadores brasileiros antes e depois da ditadura. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 47-68, dez./2016. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000400047&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000400047&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 nov. 2017.

COLÔMBIA. **Constitución (1991)** Constitución Política de Colombia. Artículo 171. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, 1991.

CORRÊA, Maurício. **Senado personagem instituição**. Brasília: Senado Federal, 1993. 136p.

COSTA, Paulo Roberto Neves; COSTA, Luiz Domingos; NUNES, Wellington. Os senadores-empresários: recrutamento, carreira e partidos políticos dos empresários no Senado brasileiro (1986-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 14, p. 227-253, mai./ago. 2014.

CUSHMAN, Robert F. **Leading Constitutional Decisions**. Prentice Hall, 1992 18. ed.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986. 87p.

\_\_\_\_\_. Senado: a ética dos oligarcas. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 4 ago. 2007, p. A11.

\_\_\_\_\_. República e Federação no Brasil. **Cadernos Adenauer**, v. 9, n. 1, p. 39-57, 2008.

\_\_\_\_\_. **Senado: Criação Antidemocrática**. Rolling Stone, São Paulo, 34 edição, jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Separação de Poderes e garantia de direitos**, Folha de São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0402200610.htm>>. Acesso em: 04 out 2009.

\_\_\_\_\_. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DAVID, René. **O direito inglês**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DESPOSATO, Scott. The Impact of Federalism in National Party Cohesion in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 29. n. 2, p. 259-285, May/2004.

DOLHNIKOFF, Miriam. **Pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil .São Paulo: Globo, 2005.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 169-184, out./2012.

DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution**. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.

ELKINS, Stanley M. **The age of federalism** New York: Oxford University Press, 1993.

EL PAÍS, Imóveis milionários, Cunha, PCC: as polêmicas de Alexandre de Moraes. **El País**. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/06/politica/1486411237\\_003158.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/06/politica/1486411237_003158.html)> Acesso em 14 nov 2017.

ESTADOS UNIDOS, Suprema Corte. Garcia v. San Antonio Transit Authority, **Justia**, n. 469 U.S. 528 (1985), Decided February 19, 1985. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/469/528/case.html> Acesso em: 08 ago 2017

ESTADOS UNIDOS. **General information about the parliamentary chamber**, United States of America: Senate. Disponível em: < [http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2340\\_A.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2340_A.htm)>. Acesso em: jun. 2017.

EURONEWS. Irlandeses contra a extinção do Senado. **Euronews**. Lyon, 05 out. 2013. Disponível em: <<http://pt.euronews.com/2013/10/05/irlandeses-contraintincao-do-senado>> Acesso em: 04 jan. 2017.

EVENS, Harry. **Constitutionalism, bicameralism and the control of power**. Parliament of Australia, 2006 . Disponível em: < [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Research\\_and\\_Education/The\\_Biographical\\_Dictionary\\_of\\_the\\_Australian\\_Senate/Papers\\_by\\_former\\_Clerk\\_of\\_the\\_Senate\\_Harry\\_Evans/Constitutionalism](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Research_and_Education/The_Biographical_Dictionary_of_the_Australian_Senate/Papers_by_former_Clerk_of_the_Senate_Harry_Evans/Constitutionalism) > Acesso em: 17 jul 2014.

FELDMAN, Noah; WEISBERG, Jacob. What are Impeachable Offenses? **The New York Review of Books**, New York, 28 Sept. 2017. Disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/2017/09/28/donald-trump-impeachable-offenses/> Acesso em: 14 set. 2017.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança na constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. São Paulo: M. Limonad, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O modelo político na Constituição do Império. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 70, p. 327-344, 1975.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Ed. Saraiva, 7. ed., 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 77, p. 131-140, 1982.

FIGUEIREDO, Argelina Cheiubub; LIMONGI, Fernando. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Journal of Comparative Politics**, New York, v. 32, n. 2, p. 151-170, Jan./2000. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/figueiredoli.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

FRANKS, C. E. S. Not Dead Yet, But Should It Be Resurrected? The Canadian Senate. In: PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus Ohio State University Press, 1999. cap. 5, p. 120-161.

FUKAI, Shiegero N.; FUKUI, Haruhiro. Elite Recruitment and Political Leadership. **Political Science and Politics**, v. 25, n. 1, p. 25-36, mar./1992.

GALHARDO, Ricardo. **Dallari: crise mostra que Senado é desnecessário**. O Globo, Rio de Janeiro, 9 ago. 2009, p. 8.

HORTA, Raul Machado. O Federalismo no direito constitucional contemporâneo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 41, n. 4, p. 189-231, out./dez. 2001.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. Ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010.

JOVEM PAN. Instituições políticas são as que mais perdem confiança da população, diz pesquisa. **Jovem Pan**, 30 jul. 2015. Disponível em: <http://jovempan.uol.com.br/noticias/brasil/politica/instituicoes-politicas-sao-que-mais-perdem-confianca-da-populacao-diz-pesquisa.html> Acesso em: 30 set 2015.

**INTER-PARLIAMENTARY UNION, IPU**, Disponível em <<https://www.ipu.org/>> Acesso em jun 2017

ITALIA. **Costituzione** (1947). Costituzione della Repubblica Italiana. Roma: Senato della Repubblica, 1947. Disponível em: <[http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti\\_di\\_riferimento/La](http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La)

%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf >Acesso em: 25 set. 2017.

IMMERGUT, Ellen M. As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LABOVITZ, John R. **Presidential Impeachment**. New Haven and London, Yale University Press, 1978.

LA ROCHE, Humberto J. Maracaibo. **Monocameralismo y bicameralismo**. Universidad Nacional del Zulia, 1956.

LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois. In: MORAES, Alexandre de; GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Ed. Atlas, 2009, p. 73-98.

\_\_\_\_\_. A incorporação das súmulas vinculantes à jurisdição constitucional brasileira: alcance e efetividade em face do regime legal da repercussão geral e da proposta de revisão jurisprudencial sobre a interpretação do art. 52, X, da Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 261, p. 179-201, set./dez. 2012.

LEAL, Victor Nunes. O sistema bicameral e a elaboração das leis na constituição de 1946. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 424-442, abr. 1946.

LEITE, Beatriz Westin de Cerqueira **Senado nos anos finais do Império**: (1870-1889). Brasília: Senado Federal: Univ. de Brasília, 1978.

LEVMORE, Saul. Bicameralism: When Two Decisions are Better than one? **International Review of Law and Economics**, v. 12, n. 2, p. 145-162, 1992.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RANINCHESKI, Sonia. O perfil sociopolítico dos senadores brasileiros. **Senatus**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 33-39, dez./2002.

\_\_\_\_\_. **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008. 463p.

\_\_\_\_\_. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 10, p. 351-392.

LEMOS, Leany Barreiro; LLANOS, Mariana. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo de Argentina e Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro. **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituente**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. cap. 12, p. 415-457.

LICHAND, Guilherme; SOBRAL, Luciano. REDUZIR o número de senadores pouparia dinheiro público? Há outros benefícios? **Nexo Jornal**, 16 nov 2016. Disponível em: <[https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2016/11/15/Reduzir-o-n%C3%BAmero-de-senadores-pouparia-dinheiro-p%C3%BAblico-H%C3%A1-outros-benef%C3%ADcios?utm\\_campaign=a\\_nexo\\_20161117&utm\\_medium=email&utm\\_source=RD+Station](https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2016/11/15/Reduzir-o-n%C3%BAmero-de-senadores-pouparia-dinheiro-p%C3%BAblico-H%C3%A1-outros-benef%C3%ADcios?utm_campaign=a_nexo_20161117&utm_medium=email&utm_source=RD+Station)> Acesso em: 18 nov. 2016.

LIJPHART, Arend. **Parliamentary versus presidential government**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1992.

\_\_\_\_\_. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries**. New Haven: Yale University, 1999.

LLANOS, Mariana; SANCHÉZ, Francisco. O bicameralismo em perspectiva comparada. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: PNUD, 2006. p. 159-164.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 3, p. 54-86, 2003..

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef; SANCHÉZ, Francisco. **Bicameralismo, senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano**. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2005. Disponível em:<<http://www.parlament.cat/activitat/catalog/TP19In.pdf>>. Acesso em: 04 out 2009.

LOUREIRO, Maria Rita. O Senado e o controle do endividamento público no Brasil. LEMOS, Leany Barreiro. **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. cap. 11, p. 393-414

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004.

LUTHER, Jorg; PASSAGLIA, Paolo; TARCHI, Rolando. **A world of second chambers: Handbook for constitutional studies on bicameralism**. Milano: Giuffrè Editore, 2006.

MACHADO, Alcântara. O Senado na Constituição de 1934. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 33, n. 1, p. 127-153, 1937.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Artigos federalistas, 1777-1778**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

\_\_\_\_\_. **The Federalists Papers**. Black & White Publications, 2015.

MANGABEIRA, João. **Em torno da Constituição**. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1934.

MAINWARING, Scott. Multipartism, Strong Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (eds.). **Presidentialism and**

**Democracy in Latin America.** New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 55–109.

MARTÍN DE LLANO, María Isabel; SALVADOR MARTÍNEZ, María. El Senado em la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. **Teoría y Realidad Constitucional.** Madri, n. 17, p. 395-434, 2006.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira de 1891.** Brasília: Senado Federal, 2005

MILL, John Stuart. **Utilitarianism, On Liberty, Considerations on Representative Government.** Remarks on Bentham's Philosophy. Introduction, textual editing and critical end matter by J. M. Dent. London: Everyman, 1972.

MELLO FILHO, José Celso de. **Notas sobre o Supremo Tribunal** (Império e República). 4. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014.

MOISÉS, José Álvaro. O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006). In: \_\_\_\_\_. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 7-29.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MONTOYA, Ana María. “Si no vas al Senado, no te eligen magistrado”. Instituciones informales y criterios de selección de los magistrados de La Corte Constitucional colombiana en El Senado (1992-2009). **Colombia Internacional**, n. 79, p. 155-190, sep./dec. 2013.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo.** São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Alexandre de; GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. **Estudo comparado de Câmaras Altas:** os poderes e o papel dos senados nos sistemas presidencialistas. 2004. 138f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo? **Dados: Revista das Ciências Sociais**, v. 49, n. 2, p. 269-299, 2006.

\_\_\_\_\_. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro de S. **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente.** Brasília: Senado Federal, 2008. cap. 1, p. 23-62.

\_\_\_\_\_. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.

\_\_\_\_\_. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196, Jun./2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jul. 2014.

NEIVA, Pedro Robson; IZUMI, Maurício. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os Senadores Suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-21, jun./2012.

\_\_\_\_\_. Os “doutores” da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 171-192, fev./2012.

\_\_\_\_\_. Perfil profissional e distribuição regional dos senadores brasileiros em dois séculos de história. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, p. 165-188, fev./2014.

NEIVA, Pedro e SOARES, Márcia. Influência dos Partidos e Governadores sobre o Comportamento Legislativo dos Senadores Brasileiros. ENCONTRO ABCP, 7., 2010, Recife. **Anais...** Recife: ABCP, 2010.

\_\_\_\_\_. Senado Brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 97-115, fev./2013.

O GLOBO. A popularidade no Congresso é ainda menor que a de Dilma: 9%. **O Globo**, São Paulo, 18 mar. 2016. Disponível em: <[http://oglobo.globo.com/brasil/popularidade-do-congresso-ainda-menor-do-que-de-dilma-9-15628402?utm\\_source=Facebook&utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=O%20Globo](http://oglobo.globo.com/brasil/popularidade-do-congresso-ainda-menor-do-que-de-dilma-9-15628402?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=O%20Globo)> Acesso em: 30 set. 2015.

PALUDO, Januário. **O Senado no estado contemporâneo**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito, 1999.

PATZELT, Werner J. The Very Federal House: The German Bundesrat. In: PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus Ohio State University Press, 1999. cap. 3, p. 59-92.

PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus Ohio State University Press, 1999.

PETERSON, Paul E. **The price of federalism**. Washington: Brookings, 1995.

PIMENTA BUENO, José Antônio. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro, 1857.

PINARD, Danielle. The Canadian Senate: Na Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged? In: LUTHER, Jorg; PASSAGLIA, Paolo; TARCHI, Rolando. **A world of second chambers: Handbook for constitutional studies on bicameralism**. Milano: Giuffrè Editore, 2006

PINTO, Antônio Costa. O corporativismo nas ditaduras da época do Fascismo. **Varia história**, v. 30, n. 52, p. 17-49, jan./abr. 2014.

PINTO, Joaquim Eurípedes Alves. O federalismo na Constituição de 1988. **Unijus: revista jurídica**, v. 5, n. 1, p. 142-153, ago./2002.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. O Senado e as leis inconstitucionais. **Revista de informação legislativa**, v. 13, n. 50, p. 55-64, abr./jun. 1976.

\_\_\_\_\_. **O Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. São Paulo: Ed. Saraiva, 1992.

QUADROS DE MAGALHÃES, José Luiz. **O fim do Senado? Que tal?** Disponível em: <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2013/06/1336-o-fim-do-senado-que-tal.html>> Acesso em: 07/09/2015

\_\_\_\_\_. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

\_\_\_\_\_. **Senado no federalismo brasileiro**: reforma ou extinção? Adital, 2009. Disponível em: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Senado no federalismo brasileiro**: reforma ou extinção?. Disponível em: <[https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=569](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=569)>. Acesso em: 12 nov 2017.

RODRIGUES, Alex. Quase 60% dos italianos recusam a proposta de reforma constitucional. **Agência Brasil**, Brasília, 05 dez. 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-12/quase-60-dos-italianos-recusam-proposta-de-reforma-constitucional> Acesso em: 12 dez 2016.

REINO UNIDO. **Composition of the lords**. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/>> Acesso em jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **House of Lords reform**. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/house-of-lords-reform/overview/hereditarypeersremoved/>> Acesso em: 05 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **How members are appointed**. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/>> Acesso em: 12 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Composition of lords**: Lords by party, type of peerage and gender. Disponível em <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/>> Acesso em: 04 out. 2017.

REYNOSO, Diego. La diversidad institucional Del bicameralismo en América Latina. **Perfiles Latinoamericanos**, México, v. 18, n. 35, p. 105-144, ene./jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532010000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100005)>. Acesso em: 21 fev. 2013.

RIBEIRO, Raphaela Rocha. Senado Federal e suas nuances no constitucionalismo brasileiro pós-1988. In: BARACHO, José Alfredo de Oliveira; COSTA, Luciana da Silva (Org.). **Anais V Congresso de Direito Constitucional: Os 25 anos da Constituição Brasileira**. Belo Horizonte: Editora Lutador, 2014. p. 115-125.

RIKER, Willian H. The justification of bicameralism. **International Political Science Review**, v. 13, n. 1, p. 101-116, 1992.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil** : traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROCHA, Otávio Túlio Pedersoli. **A relevância do Senado para o estado federal do Brasil**. 2010, 276 f., Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2010.

ROCHA, Marcela. O jurista Dalmo Dallari defende o fim do Senado. **Terra Magazine**, São Paulo, 17 ago. 2009. Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI3926269-EI6578,00-Jurista+Dalmo+Dallari+defende+o+fim+do+Senado.html> Acesso em: 02 out. 2009.

ROGERS, James. The Impact of Bicameralism on Legislative Production. **Legislative Studies Quarterly**, v. 28, n. 4, p. 509-528, Nov./2003.

RUSSELL, Meg. Second Chambers Overseas. **The Political Quarterly**, v. 70, n. 4, p. 411-417, oct./1999.

\_\_\_\_\_. What are Second Chambers for? **Parliamentary Affairs**, v. 54, n. 3, p. 442-458, jul./2001.

\_\_\_\_\_. The Territorial Role of the Upper House. **The Journal of Legislative Studies**, v. 7, n. 1, p. 105-118, 2001.

\_\_\_\_\_. Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey. **The Political Quarterly**, v. 83, n. 1, p. 117-129, Jan./Mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **A Vocationally Based Upper House? Lesson from Ireland**. February, 1999. Disponível em < <https://www.ucl.ac.uk/political-science/publications/unit-publications/36.pdf>> Acesso em: 04 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **An appointed upper house: lessons from Canada**. Disponível em < <https://www.ucl.ac.uk/political-science/publications/unit-publications/29.pdf>> Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. The British House of Lords: A Tale of Adaptation and Resilience. In: LUTHER, Jörg; PASSAGLIA, Paolo; TARCHI, Rolando (Org.). **A world of second chambers: Handbook for constitutional studies on bicameralism**. Giufrfrè Editore, 2006.

RUSSELL, Meg; SANDFORD, Mark. Why are Second Chambers do Difficult to Reform? **The Journal of Legislative Studies**, v. 8, n. 3, p. 79- 89, 2002.

RUSSOMANO, Rosah. O Senado e o Bicameralismo Federal Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v.13, n. 50, p. 103-114, abr./jun. 1976.

ROSSUM, Ralph A. **Federalism, The Supreme Court, and The Seventeenth Amendment**: The Irony of Constitutional Democracy. Boston: Lexington Books, 2001.

SALOMÃO, Lucas. Por 38 a 37, Senado rejeita diplomata indicado por Dilma para a OEA. **G1**, São Paulo, 19 mai. 2015, Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/senado-rejeita-indicacao-de-diplomata-feita-pelo-governo-para-cargo-na-oea.html>. Acesso em: 01 nov. 2015.

SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. Federalism and democratic transitions: the “new” politics of governors in Brazil. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 30, n. 2, p. 43-61, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O cálculo do conflito**: estabilidade e crise na política brasileira. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ, 2003

SCAFF, Fernando Facury; e ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Princípios, Elementos e Conceito do Estado Federal. In: RAMOS, Dirceô Torrecillas. **O federalista atual**: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 67-83.

SERNA, Miguel; BOTTINELLI, Eduardo. La formación de La clase política uruguya: reconversión y transformismo. In: 35º Encontro Anual Anpocs, 2011, Caxambú. **Anais...** Caxambu: 2011, p. 1-31.

SHALDERS, André. Parlamentares aproveitam viagens oficiais para esticar estadias no exterior. **Correio Braziliense**, Brasília, 22 jun. 2015. Disponível em: [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/06/22/internas\\_polbraeco,487401/parlamentares-aproveitam-viagens-oficiais-para-esticar-estadias-no-exterior.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/06/22/internas_polbraeco,487401/parlamentares-aproveitam-viagens-oficiais-para-esticar-estadias-no-exterior.shtml) Acesso em 30 set 2015.

SILVA, Alberto. CRISE no Brasil? Só para a população. Senado acaba de renovar sua frota de carros. **Pensa Brasil**, 09 set. 2015. Disponível em: <http://pensabrasil.com/crise-no-brasil-so-para-populacao-senado-acaba-de-renovar-toda-sua-frota-de-carros/#> >. Acesso em: 30 set. 2015.

SILVA, Antônio Álvares da. **Deve ser extinto o Senado? Sim**. Disponível em: [https://www.trt3.jus.br/download/artigos/pdf/147\\_senado\\_extinto.pdf](https://www.trt3.jus.br/download/artigos/pdf/147_senado_extinto.pdf) >. Acesso em: 18 nov. 2016

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

SINCLAIR, Barbara. Coequal partner: The U.S Senate. In: PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates**: bicameralism in the contemporary world. Columbus Ohio State University Press, 1999. cap. 2, p. 32-58.

SHELL, Donald. The history of bicameralism. **The Journal of Legislative Studies**, v. 7, n. 1, p. 5-18, 2001.

SHELL, Donald. To Revise and Deliberate: The British House of Lords. In: PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus Ohio State University Press, 1999. cap. 7, p. 199-224.

SMITH, David E. **The Canadian Senate in bicameral perspective**. Toronto: University of Toronto Press, 2003.

SOBRINHO, Milton de Souza Mendonça. A atividade legislativa dos Partidos Políticos no Senado Federal. SEMINÁRIO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR), II., 2014, São Carlos. **Anais...**, São Carlos, 2014. v. 2, p. 1-20. Disponível em: < <http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/A-atividade-legislativa-dos-partidos-pol%C3%ADticos-no-Senado-Federal..pdf>> Acesso em: 02 jun. 2017.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do *Demos*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jul. 2014.

STF. Réus em ação penal não podem substituir presidente da República, decide Plenário. **STF**, Brasília, 07 dez. 2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=331478>> Acesso em: 08 dez. 2016.

TOCQUEVILLE, Alexis **A democracia na América**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961. Disponível em <http://www.brasiliana.com.br/obras/a-formacao-do-federalismo-no-brasil/pagina/162/texto> Acesso em: 07 nov. 2017.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun./1995.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge University Press, 1997.

UHR, John. Generating Divided Government: The Australian Senate. In: PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus Ohio State University Press, 1999. cap. 4, p. 93-119.

WALDRON, Jeremy, Bicameralism. **New York University Public Law and Legal Theory Working Papers** No. 12-19, 2012.

WATTS, Ronald L. **Sistemas federales comparados**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2006.

WEHLING, Hans-Georg. The Bundesrat. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 19, n. 4, p. 53-64, 1989.

WELLS, John. **The House of Lords: From Saxon Wargods to a Modern Senate**. Londres: Hodder & Stoughton, 1997.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ZYWICKI, Toddy J. Beyond the Shell and Husk of History: The History of the Seventeenth Amendment and Its Implications for Current Reform Proposals. **Cleveland Law State Review**, Cleveland, v. 45, n. 2, p. 165-234, 1997.