

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

VITOR ORTIZ AMANDO DE BARROS

**O BICAMERALISMO BRASILEIRO:  
ANÁLISE E PERSPECTIVAS**

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Fabiana Cristina Severi

Ribeirão Preto, SP

2014

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

VITOR ORTIZ AMANDO DE BARROS

**O BICAMERALISMO BRASILEIRO:  
ANÁLISE E PERSPECTIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito para a conclusão do Curso de Graduação em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Fabiana Cristina Severi

Ribeirão Preto, SP

2014

Barros, Vitor Ortiz Amando de.

O Bicameralismo brasileiro: análise e perspectivas. Ribeirão Preto, 2014.

80 p. ; 30 cm

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP.

Orientadora: Severi, Fabiana Cristina

1. Bicameralismo. 2. Senado. 3. Sobre-representação. 4. Congruência. 5. Simetria. 6. Processo legislativo. I. Título.

VITOR ORTIZ AMANDO DE BARROS

**O BICAMERALISMO BRASILEIRO:  
ANÁLISE E PERSPECTIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a conclusão do Curso de Graduação em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Fabiana Cristina Severi

Ribeirão Preto, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Fabiana Cristina Severi

---

Prof. Dr.

## RESUMO

Este trabalho trata do bicameralismo brasileiro, a partir de um enfoque crítico. Buscamos identificar, no sistema bicameral do Poder Legislativo brasileiro, suas origens, semelhanças com outros países, bem como suas particularidades e desenvolvimento próprio. A partir daí, obtivemos um quadro do atual modelo bicameral brasileiro. Foi possível afirmar que ele preserva, ainda hoje, traços comuns tanto aos seus paralelos na história brasileira, como de outros países, em particular, o norte-americano. Utilizamos, para melhor compreendê-lo, as definições de Liphart, sobre bicameralismos simétricos e assimétricos, congruentes e incongruentes, para concluir que o sistema brasileiro é simétrico e incongruente, portanto, um bicameralismo forte. Também, a partir dos critérios de Tsebelis & Money, classificamos o modelo brasileiro como possuidor de forte dimensão política. Analisamos, com dados empíricos, se a produção e atuação legislativa das Casas do Congresso Nacional exige, de fato, este modelo, e, por fim, levantamos perspectivas de avanços e superação dos seus atuais problemas.

**Palavras-chave:** Bicameralismo. Senado brasileiro. Sobre-representação. Congruência. Simetria. Processo legislativo.

## ABSTRACT

This work focuses on Brazilian bicameralism, from a critical view. We aimed to identify, inside the Brazilian Congress, its origins, similarities with other countries, as well as its particularities and self-development. From there, it was possible to obtain a clear figure of nowadays Brazilian bicameralism. It allowed us to assure that, until this day, it preserves common traces to its previous formations in Brazilian history, and also to other countries' systems. To understand more clearly the aspect of Brazilian bicameralism, we used the definitions of Liphart on symmetry and congruence, leading to the conclusion that bicameralism in the Brazilian National Congress is symmetric and incongruent, and that makes it a strong one. Also, by the definitions of Tsebelis & Money, Brazilian bicameralism has a strong political dimension. The analysis of law making in Brazil brought a practical view on how the bicameral system affects it, and whether it is or not needed. Finally, we analysed the perspectives of improving the law-making process in Brazil.

**Key words:** Bicameralism. Brazilian Senate. Over-representation. Congruence. Symmetry. Law making process.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Métodos de seleção dos Senadores .....	
31	
TABELA 2 Distribuição dos tipos de legislatura por tipos de governo .....	
38	
TABELA 3 Distribuição das atribuições constitucionais que afetam a simetria .....	40
TABELA 4 Variáveis que afetam a incongruência legislativa no Brasil .....	
62	
TABELA 5 Distorções das representações regionais na Câmara dos Deputados .....	
64	
TABELA 6 Distorções das representações regionais no Senado .....	
66	
TABELA 7 Nível de agregação nos Projetos de Lei do Senado .....	
70	
TABELA 8 Tema ou assunto dos Projetos de Lei do Senado .....	
70	
TABELA 9 Propostas transformadas em lei em que o Senado teve a palavra final .....	72
TABELA 10 Custo dos parlamentos .....	
73	

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	8
2	DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO BICAMERALISMO .....	
9	2.1. Grécia e Roma antigas .....	10
	2.2. As raízes do bicameralismo moderno .....	
11	2.3. Evolução teórica .....	13
	2.4. O republicanismo e as instituições norte-americanas .....	16
	2.5. A expansão do bicameralismo .....	20
	2.6. A evolução dos tipos bicamerais .....	23
	2.7. O bicameralismo na atualidade .....	26
	2.7.1. Uma nova expansão do bicameralismo? .....	31
	2.8. O debate em torno do bicameralismo .....	33
3.	AS RELAÇÕES ENTRE AS CASAS NO BICAMERALISMO .....	39
	3.1. Os mecanismos de solução de disparidades políticas entre as Casas .....	40
4	O BICAMERALISMO BRASILEIRO .....	42
	4.1. Evolução histórica .....	42
	4.1.1. O Império .....	42
	4.1.2. A Constituição Republicana de 1891 .....	44
	4.1.3. A Constituição de 1934 .....	45
	4.1.4. A Constituição de 1937 .....	47
	4.1.5. A Constituição de 1946 .....	47
	4.1.5. As Constituições de 1967 e 1969 .....	48
5.	A ATUAL CONFIGURAÇÃO DO BICAMERALISMO BRASILEIRO .....	
50	5.1. Os debates na Constituinte de 1988 sobre o bicameralismo .....	51
	5.2. As competências legislativas das Casas na Constituição de 1988 e sua	

simetria .....	52
5.3. A Composição das Casas e sua incongruência .....	60
5.4. A adoção do bicameralismo forte se justifica no Brasil? .....	67
6. PERSPECTIVAS DE SUPERAÇÃO DO ATUAL MODELO BICAMERAL BRASILEIRO .....	74
7. CONCLUSÃO .....	76
8. BIBLIOGRAFIA .....	77

## 1. INTRODUÇÃO

A questão da representação parlamentar apresenta uma série de complexidades e problemas nos sistemas democráticos atuais. A crise de representatividade é hoje enfrentada por boa parte dos Estados democráticos, em menor ou maior grau, e atinge o Brasil.

É possível diagnosticar que, no caso do Brasil, esta crise de representatividade atinge tanto o Poder Executivo como o Poder Legislativo, e, em menor medida, mas também, o Poder Judiciário.

A reforma política é uma necessidade cada vez mais presente e em setores cada vez mais amplos da população. Cabe ao direito não só a aplicação das normas, mas também a perspectiva de sua melhora e adaptação aos anseios democráticos.

Neste trabalho, abordaremos um aspecto que acreditamos fazer parte deste problema: a configuração das instituições legislativas brasileiras, o bicameralismo brasileiro. Suas origens, limitações, e perspectivas de superação.

O bicameralismo, no entanto, não é um fenômeno nacional. Possui, na verdade, origens em modelos longínquos, tanto temporal como espacialmente, mas seu crescente desenvolvimento ao longo dos séculos permitiu que atingisse realidades e problemas distintos. Portanto, iniciaremos nosso trabalho a partir desta perspectiva, buscando identificar, na sua origem e desenvolvimento histórico, os traços do atual sistema bicameral brasileiro.

Também no Brasil houve mudanças e adaptações nas relações entre as Casas Legislativas, como também entre estas e o Poder Executivo, das quais trataremos, igualmente.

Por fim, trataremos de caracterizar o perfil do sistema bicameral brasileiro, bem como suas contradições e limites, e a possibilidade de superá-los, com o escopo de adequar as instituições democráticas à verdadeira necessidade da população.

## 2. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO BICAMERALISMO

A primeira parte deste trabalho tem como objeto o desenvolvimento dos aspectos históricos, geográficos e teóricos do modelo bicameral da produção legislativa. Ou seja, a teoria e a prática deste sistema a partir de diferentes exemplos, do passado e do presente, de distintos Estados, bem como de sua própria elaboração, seu desenvolvimento no plano teórico e doutrinário.

O objetivo deste capítulo é observar as origens do modelo estudado, bem como seu desenvolvimento nos distintos países e épocas históricas, a fim de localizar o Legislativo brasileiro nesse meio, com base a suas características particularmente no tocante à relação entre suas Câmaras.

Um terço dos países, aproximadamente, adota o sistema bicameral, ou seja, legislaturas que compreendem duas Câmaras legislativas. No entanto, a importância deste sistema para o governo é controversa. Em Estados que adotam o presidencialismo, não há necessidade fatal do apoio do Poder Legislativo para governar. Já nos sistemas parlamentaristas, o Congresso adquire maior importância, mas, na maioria dos casos, exclusivamente devido à importância da Câmara Baixa, aquela que representa diretamente a população. (TSEBELIS & MONEY, 1997).

O sistema bicameral remonta à civilização grega, e, de certa forma, há um elo preservado entre este modelo e os modernos (TSEBELIS & MONEY, 1997). No entanto, esta elasticidade temporal da divisão legislativa em duas casas demonstra mormente a pluralidade de necessidades e exigências práticas para a consolidação de um Poder legislativo bicameral, bem como de seus resultados e desenvolvimentos concretos.

TSEBELIS & MONEY, em extenso trabalho sobre os aspectos históricos, geográficos e políticos do bicameralismo, dividem-no em duas vertentes: a da política e a da eficiência. Os diferentes sistemas bicamerais se apoiam em uma ou outra com mais peso. A vertente da eficiência está presente nos sistemas onde há maior congruência de interesses entre as duas Casas. Neste caso, o bicameralismo está voltado para a qualidade legislativa; duas câmaras que servem para aproximar o Poder legislativo daquilo que anseiam os cidadãos que elegeram

seus representantes:

*“We label this the "efficiency" dimension of bicameralism because it produces an outcome that makes both houses better off.<sup>2</sup> As a result, the analysis focuses on the quality of the legislation, as well as on the stability of legislative outcomes. The term "quality" has both substantive and procedural meanings. The substantive meaning of "improved quality of legislation" in a democracy is one that suggests a movement from the status quo closer to the preferred outcome of the citizens, as indicated by their representatives. (TSEBELIS & MONEY, 1997)*

Já a dimensão política do legislativo bicameral está na existência de diferenças de interesses entre as duas Casas, que normalmente têm modos distintos de elegerem seus representantes, e, portanto, frequentemente parlamentares com perfis distintos. Neste caso, o sucesso de uma das Casas na aprovação de um projeto costuma significar a derrota da outra. Aqui, a característica da importância política do bicameralismo tem maior peso na produção legislativa.

## **2.1. Grécia e Roma antigas**

Por mais que se trate de uma realidade longínqua em termos históricos, é válido, para o nosso trabalho, abordar os primeiros traços do legislativo bicameral na Grécia e Roma antigas, particularmente porque parte das atuais qualidades levantadas para justificar sua adoção em distintos países encontram paralelos nesse período. Por isso, ao mesmo tempo em que se pode argumentar uma provada eficiência milenar do modelo bicameral com base a esses antigos exemplos, também podemos, criticamente, questionar se parte desses pontos não se encontram antiquados ou anacrônicos.

Não é possível falar, no sentido moderno do termo, em bicameralismo nos antigos estados grego e romano. Especialmente porque, naquela época, não havia a moderna divisão de poderes, mas sim uma mescla daquilo que hoje se entende pelos poderes legislativo, judiciário e executivo. No entanto, a deliberação de maneira dual, que é característica do moderno legislativo bicameral, existia já então (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Na Grécia antiga, este sistema tomava a forma de Conselhos,. Tanto em Atenas, como

Esparta, Creta e Cartago, apresentavam instituições semelhantes: um Conselho dos sábios, onde figuravam os elementos possuidores da sociedade, em contraposição a um Conselho mais amplo, composto pelos “cidadãos”, que em Atenas funcionava pela eleição de representantes dos diferentes grupos socioculturais. O fato de que ambas as instituições tinham poder sobre os mesmos assuntos da vida social é um ponto em comum com o Legislativo moderno.

No nascente Império Romano, também se observa esta divisão nas Casas político-administrativas. Em Roma, os primeiros reis indicavam um Conselho de Anciãos para lhe aconselhar, o primeiro a receber o nome de Senado. Além deste Conselho, havia outro com representantes das tribos, a Cúria. Com o desenvolvimento da antiga sociedade romana e a multiplicação das instituições, as semelhanças com o modelo moderno diminuem (TSEBELIS & MONEY, 1997).

No plano teórico, os filósofos gregos preferiam os governos mistos aos simples, tomando esta multiplicidade como diferentes elementos políticos no mesmo governo (monarquia, aristocracia, república). Nenhum deles, isoladamente, tem condições de governar de maneira eficiente; é preciso um equilíbrio para contentar a toda a sociedade. Especificamente em relação ao Senado, ou Conselho de Anciãos, relacionado com frequência à aristocracia, este é elogiado por Cícero pela sabedoria dos mais velhos, e sua influência na população, o que lhe torna o órgão mais eficiente para o governo.

Como suscitado no início do tópico, mais adiante, observaremos no bicameralismo moderno argumentos semelhantes a estes para defender suas qualidades. Também a divisão de Casas de acordo com a posição social será observada em exemplos modernos.

## **2.2. As raízes do bicameralismo moderno**

O desenvolvimento das instituições representativas ao longo da história lentamente gerou embriões para as democracias contemporâneas. Na Idade Média, observa-se com clareza este fenômeno, particularmente na Inglaterra, e por isso faz-se necessário retomar este processo para abordar o Parlamento atual.

Na Idade Média estão as raízes do Legislativo multicameral, que tomou a forma principalmente de duas Câmaras. A sociedade medieval era altamente estratificada, e as

diferentes classes se reuniam separadamente para tomar decisões relativas às finanças e orçamento do Reino, e as contribuições de cada estrato ou classe: a alta e baixa nobreza; o clero; e os habitantes das cidades e camponeses. Foi neste ensejo, embora com inúmeras desigualdades e particularidades regionais, e nem sempre seguindo um desenvolvimento contínuo e pacífico, que se tiveram início as instituições modernas, e por isso o exemplo inglês toma relevância. (PATTERSON & MUGHAN, 1999)

O bicameralismo no sentido moderno surgiu pela primeira vez na Inglaterra no século XIV. As instituições inglesas são as mais antigas do mundo ocidental, e datam do século IX. Nessa época, Anglos e Saxões estabeleceram instituições quase militares. Eram diversas cortes ligadas ao monarca, que compreendiam as diferentes classes e misturavam funções legislativas, judiciárias e administrativas. Estas instituições evoluíram para o Parlamento Inglês (MUTHOO & SHEPSLE, 2008). Ali, observa-se claramente duas Casas representando interesses e classes distintas: a aristocracia e os “comuns”, a oligarquia e os elementos democráticos, representadas, originalmente, pelos senhores de terra, de um lado, e cavaleiros e burgueses, de outro, respectivamente.

Primeiramente parte da mesma instituição, o *Great Council*, que tinha como principal atribuição aprovar os impostos apresentados pelo Rei, dividem-se com a expansão deste, primeiramente com base nas suas classes (clero, burguesia, senhores de terra), mas num segundo momento de acordo com a representação: divide-se entre aqueles que representam a si próprios e os que representam uma comunidade. Em 1295, o Rei Edward I convoca os barões (a nobreza), o clero e os comuns para formar um Parlamento. Acabam conformando-se duas Casas, com o abandono do baixo clero e a união do alto clero (bispos) com a nobreza, de um lado, e dos burgueses das cidades com os cavaleiros, ou a baixa nobreza, de outro, formando, respectivamente, a *House of Lords* e a *House of Commons* (PATTERSON & MUGHAN, 1999). No modelo inglês, a eficiência do sistema bicameral se entrelaçava com a complexidade de sua conformação política, e assim a dualidade do sistema servia para garantir seu equilíbrio e estabilidade. (TSEBELIS & MONEY, 1997)

Os membros da *House of Lords* eram preenchidos exclusivamente pelo critério hereditário, a partir do nascimento nas famílias da nobreza, até 1958, quando o “*Life Peerages Act*” foi editado e permitia o ingresso não-hereditário na Casa (PATTERSON & MUGHAN, 1999).

Amplamente considerado na época um modelo de governo estável e eficiente, devido

ao poder das instituições do Estado inglês, o seu Parlamento no formato bicameral era relacionado por políticos e intelectuais da época aos modelos da Roma e Grécia antigas, tidos como fonte de inspiração. (TSEBELIS & MONEY).

### 2.3. Evolução teórica

Ao mesmo tempo em que se desenvolviam as instituições representativas, e junto ao desenvolvimento econômico, que gerava maiores necessidades e conflitos, evoluía também a filosofia, a política, o entendimento do ser humano sobre o seu tempo. Nesta relação recíproca que tem, em primeiro lugar, as necessidades e conflitos do povo com suas instituições representativas, e, em segundo plano, de forma dialética, as ideias desse mesmo povo sobre o seu Estado e sua política, é gerada a teoria do Estado moderno, que tem um papel fundamental no desenvolvimento da democracia. A moderna teoria sobre as instituições políticas cumpriu papel determinante para o seu desenvolvimento, e por isso atingem em cheio o objeto deste trabalho, já que o Poder Legislativo e o bicameralismo foram exaustivamente teorizados por grandes mestres do pensamento moderno. É sobre este ponto que trata este tópico.

Isto porque nesta época, entre os séculos XVII e XVIII, surge o debate teórico acerca dos formatos modernos de governo, e o bicameralismo é parte destas elaborações de distintos teóricos, entre os quais destacam-se Montesquieu, na Europa, e James Madison, na América do Norte.

Montesquieu, em sua obra *O Espírito das Leis* (MONTESQUIEU, 1995), discorre sobre a necessidade de que se haja, no Estado Moderno, duas casas no Poder Legislativo. Esta necessidade existe devido à diferença de interesses entre as diferentes classes: a aristocracia, de um lado, e o povo comum, de outro. A aristocracia, por suas características de classe superior, tanto econômica como intelectual e politicamente, não pode viver em um Estado em que seu voto tenha o mesmo peso de um outro cidadão qualquer, o qual, nesta época, seria um representante da burguesia, ou da baixa nobreza. Portanto, é necessário que haja dois órgãos legislativos para que cada um expresse os anseios de cada classe.

*“Il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance les richesses ou les honneurs; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et*

*ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État: ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs.*

*Ainsi, la puissance législative sera confiée, et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés.(MONTESQUIEU, 1995).*

Aqui vê-se que o fenômeno ocorrido na Inglaterra, quando da divisão do Poder Legislativo em duas casas, é não só explicado por Montesquieu, mas elevado à categoria de paradigma do Estado Moderno. Lá, a alta aristocracia formou a Casa Alta, *The House of Lords*, enquanto os “comuns”, representantes das comunidades, tratados por “povo” em *O Espírito das Leis*, mas principalmente burgueses e cavaleiros (TSEBELIS & MONEY, 1997), formaram a Casa Baixa, *The House of Commons*.

O trecho transcrito da obra de Montesquieu revela nitidamente a lógica que levava o filósofo a estabelecer a necessidade de duas câmaras: a superioridade material da qual a aristocracia desfruta na sociedade deve ser refletida nas instituições governamentais, portanto não deve haver igualdade entre aristocratas e comuns. É preciso resguardar à oligarquia suas vantagens econômicas, sociais e políticas por meio das leis; fazer jus à situação de fato.

É preciso sublinhar esta passagem de Montesquieu pois ela se baseia numa lógica distinta do que o constitucionalismo contemporâneo. A necessidade de diferenciação entre as Casas em Montesquieu parte do reconhecimento de que a sociedade é desigual, e de que as instituições governamentais abarcam interesses muitas vezes conflitantes, e por isto devem tomar formas específicas. Mas estas formas não se destinam a sanar as desigualdades, como se busca no debate constitucional contemporâneo, a partir do princípio de tratar desigualmente os desiguais para equilibrá-los, ou mesmo de buscar reduzi-las, mas sim de preservá-las.

Da mesma forma que Cícero via o Senado antigo, Montesquieu também dá importância às virtudes da idade, sabedoria e respeito frente a comunidade no Senado moderno. Para Montesquieu, o Senado deve ser hereditário, devido ao seu próprio caráter aristocrático, mas, para que não se degrade em corrupção, em assuntos em que pudesse haver corrupção da nobreza, deve ter poder exclusivo de veto, mas não de decisão (MONTESQUIEU, 1995).

Não obstante, um Poder Legislativo composto de dois corpos também tem, para

Montesquieu, qualidades relativas ao próprio ofício legislativo. Para ele, ao contrário do Poder Executivo, que exerce melhor sua função quando exercido por um ou por poucos, o Poder Legislativo deve ser exercido por vários (MONTESQUIEU, 1995).

Esta divisão institucional também deve servir para equilibrar o poder dentro dos próprios órgãos legislativos. Uma e outra Casa impedem os desmandos e exacerbações políticas da outra, ao mesmo tempo em que ambas, representando o Poder Legislativo, servem de contrapeso ao Poder Executivo, e vice-versa:

*“Voici donc la constitution fondamentale du gouvernement dont nous parlons. Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les deux seront liées par la puissance exécutrice, qui le sera elle-même par la législative.”* (MONTESQUIEU, 1995).

Esta perspectiva pode traduzir-se, no debate contemporâneo, na limitação da influência do Poder Executivo no Legislativo, no sentido de impedir uma ingerência abusiva dos governantes nos Parlamentos a partir de uma simples maioria em uma das Casas.

Da mesma forma, argumenta-se a favor do bicameralismo no sentido de que ele previne a ditadura de uma minoria legislativa. Com apenas uma Casa, é preciso pouco mais de um quarto dos votos dos cidadãos para se estabelecer uma maioria. Isto pois, em só uma Casa, a maioria de seus membros pode impôr uma ideologia, e estes, por sua vez, podem ser eleitos por pouco mais que a maioria dos votantes de sua localidade. Com duas Casas, a complexidade e número de distintas representações, eleitas por diferentes critérios, aumenta, e, como consequência, a dificuldade de se estabelecer uma maioria legislativa também.

John Adams, na América do Norte, também defendia o bicameralismo, com inspiração nos gregos antigos, e também no Parlamento inglês, que tinha como modelo de estabilidade e eficiência. No entanto, há uma particularidade na sua teoria; ele considerava o Poder Legislativo como supremo entre a totalidade dos Poderes, e que o Poder Executivo deveria estar representado neste. (WALSH, 1915). Portanto, partindo da pluralidade da teoria grega de Aristóteles, considerando o poder de um (monarquia), o poder de poucos (aristocracia), e o poder de vários (democracia), acreditava que o era necessário um Poder Legislativo tripartite, que abarcasse uma Câmara do Povo, uma Câmara da Aristocracia e também o Poder Executivo. Inspirado no modelo inglês, ele não via grandes diferenças entre um Executivo eleito ou hereditário; ambos cumpriam o mesmo papel na sociedade, de

representar a totalidade da nação (TSEBELIS & MONEY, 1997). Era necessário, portanto, um governo amplo, com as três classes, as três formas de governo:

*“The three natural orders in society, the monarchical, the aristocratical and the democratical are (...) constitutionally placed to watch and control each other. (...) Thereby, also, each will balance the other two. The executive will balance the upper and lower chambers, that is, the upper and lower classes, the aristocracy and the democracy, especially preserving the people from the arrogance of the nobles; the senate will balance the king and the people or their representatives, especially preserving the people from the usurpations of the king and his favorites (or from the people’s own tendency to set up a tyrant); and the commons, or the people’s representatives, will balance the king and the senate, especially preserving the king from the jealousy of the aristocracy. (WALSH, 1915)*

#### **2.4. O republicanismo e as instituições norte-americanas**

O bicameralismo na etapa moderna do desenvolvimento histórico encontra no modelo norte-americano seu maior representante, já que o país era a fina flor do Novo Mundo, com idéias e métodos avançados de democracia para a época, e uma nascente força econômica. Estudar a formação do Congresso norte-americano é parte fundamental para a análise do bicameralismo moderno, e portanto esse ponto será abordado neste tópico.

A ascensão do republicanismo colocou em debate o paradigma da representação por classes, já que visava representar a sociedade como um todo. Até então, os sistemas legislativos se alternavam entre representantes de grupos ou de lugares. Nos Estados Unidos da América, nasceu o sistema misto, combinando os dois critérios de representação, e assim se desenvolveu o bicameralismo norte-americano.

Inicialmente, as instituições legislativas dos Estados norte-americanos eram, em sua quase totalidade, unicamerais. No entanto, em seu desenvolvimento, principalmente devido à transformação dos Conselhos Executivos estaduais numa segunda Casa legislativa, os Poderes legislativos estaduais foram tomando, predominantemente, a forma bicameral. Portanto, observa-se que as considerações feitas por John Adams sobre a necessidade da representação do Poder Executivo no sistema legislativo tinham reflexos na sociedade e nas instituições norte-americanas. Nesta formação, a Câmara proveniente do Conselho Governamental, em suas diferentes formas em cada Estado, era equivalente à Casa Alta, enquanto os deputados conformavam a Casa Baixa. Tomando como exemplo o Estado de Connecticut, a fundação da Colônia em 1639 estabelecia um único corpo legislativo formado

pelo governador, magistrados e quatro deputados de cada cidade. Em 1678, os representantes do governo e seus assistentes, junto com os magistrados, formaram uma instituição separada. Por último, este Conselho Executivo evoluiu para uma Casa Superior, e uma legislação bicameral foi adotada em 1698, sendo o governador e os magistrados eleitos para a Câmara Alta, e os deputados, para a Câmara Baixa. A produção legislativa requeria a aprovação de ambas as Casas (TSEBELIS & MONEY, 1997).

John Adams revela (BUTTERFIELD, 1961) os debates no Congresso Americano quando da elaboração da Constituição Norte-Americana. O ponto relativo à forma da representação, por indivíduo ou por Colônia (futuros Estados), ou ainda por riqueza, foi polêmico e envolveu dezenas de delegados de diversas colônias diferentes. Centralmente, debatia-se sobre como lidar com a importância individual de cada Colônia em relação às grandes diferenças populacionais e econômicas entre cada uma. Portanto, tratava-se de encontrar uma equação para proporcionar a cada Colônia uma representação justa. Justamente aí residia o problema, pois havia grande dificuldade em saber equilibrar todas as suas diferenças.

Também Thomas Jefferson relata o desenvolvimento desta polêmica entre os fundadores do moderno Estado norte-americano (BOYD, 1950--). O delegado Chase ressalta a importância de que haja uma união e uma coesão entre todos os Estados-membros da Confederação, tanto para uma solidez externa, perante aliados ou inimigos, como, principalmente, para uma paz interna, pois os conflitos sangrentos entre os Estados-membros só traziam fraqueza para a nação. Para solucionar este problema, era preciso atender às demandas dos pequenos Estados, que temiam por suas liberdades perante os Estados maiores, e também aquelas dos grandes Estados, que exigiam que seu maior peso na Confederação fosse respeitado no governo. Por isto, sugere que a igualdade de votos entre os Estados (cada Estado, um voto) fosse garantida aos pequenos quando se tratasse de assuntos relativos à liberdade e à vida, e, ao mesmo tempo, que a proporcionalidade relativa aos habitantes fosse respeitada sempre que a votação versasse sobre dinheiro.

O delegado Benjamin Franklin defendia que a votação fosse proporcional sempre e em qualquer assunto; tanto ele como James Madison consideravam que a Federação é como uma sociedade; aquele que entra com maior capital (no caso, população) tem maior direito a decidir como caminhará essa associação, ou Confederação, no caso. Para Madison, os grandes Estados – como Virginia, Pennsylvania, & Massachusetts – não teriam motivos para acuar os menores, e, naturalmente, estes dois grupos divergiriam em muitas ocasiões. Pode-se

objetar que a votação proporcional transforma os pequenos Estados em reféns dos grandes, mas a votação igualitária transformaria, sem dúvida, os maiores Estados em reféns dos menores (BOYD, 1950--.).

Na Obra *The Federalist Papers*, Madison indica a possibilidade de equilíbrio na pretensão dos diferentes Estados através de um Poder Legislativo que combine as pretensões individuais dos pequenos Estados com a proporcionalidade baseada na população, demanda essa dos grandes Estados:

*If indeed it be right that among a people thoroughly incorporated into one nation, every district ought to have a proportional share in the government; and that among independent and sovereign states bound together by a simple league, the parties however unequal in size, ought to have an equal share in the common councils, it does not appear to be without some reason, that in a compound republic partaking both of the national and federal character, the government ought to be founded on a mixture of the principles of proportional and equal representation. (HAMILTON, MADISON & JAY, 1961).*

Neste ponto, para Madison, os grandes Estados devem abrir mão de sua representação proporcional para o desenvolvimento comum da nação. Desta forma ele defende que haja uma segunda Casa, um Senado, que comporte a representação igualitária entre os votos dos diferentes Estados. Além disto, ele defende que haverá, com duas Casas Legislativas, uma maior qualidade de produção legislativa; nenhuma lei passará sem que haja o consentimento, em primeiro lugar, da maioria do povo, mas também, da maioria dos Estados. Faz a ressalva de que, provavelmente, pareça mais racional que só fosse conferido o direito ao voto igualitário nos casos em que os Estados menores fossem diretamente afetados em seus direitos, mas pondera que o próprio poder e força dos Estados maiores faria com que fosse difícil para os pequenos Estados fazerem valer, na prática, esta regra.

Ainda, para Madison, a existência de duas Casas Legislativas, ou seja, de um Senado, tem o condão de dificultar que se dêem abusos e corrupção entre os Parlamentares, algo que um único corpo legislativo permitiria com facilidade. A corrupção de parlamentares com fins de se obter a aprovação de uma lei, por exemplo, num sistema bicameral, exigiria uma articulação muito maior, já que teria de ser articulada em duas Casas distintas, o que dificulta o crime. Da mesma forma, o Senado deve contrapesar as possíveis ações súbitas e impensadas

da Câmara dos Representantes seguindo líderes de ocasião, por isto deve ter firmeza e um menor número de membros. Assim, deve ser uma qualidade do Senado contrapor-se à rápida renovação da Casa dos Representantes, para oferecer maior estabilidade ao Estado, o que implica mandatos com maior duração aos senadores. Também deve zelar pelos objetivos e princípios da legislação, e coibir a criação de leis malfeitas, que geram outras tantas destinadas apenas a corrigi-las. Mais uma vez, para este objetivo, os mandatos mais longos são úteis, pois proporcionam ao parlamentar maior experiência legislativa. Por isto, o Estado americano deve buscar a felicidade do povo, em primeiro lugar, e também o conhecimento dos meios para atingir este fim. Com a existência de duas Casas legislativas, este segundo objetivo estaria mais seguro. (HAMILTON, MADISON & JAY, 1961).

Quanto ao maior atraso na produção legislativa, que seria esperado de um Congresso Americano bicameral, decorrente da tramitação das leis entre as Casas, esta é, para Madison, uma qualidade, pois impede ações impensadas. Este aspecto serve *“to check the misguided career and to suspend the blow mediated by the people against themselves, until reason, justice, and truth can regain their authority over the public mind”* (HAMILTON, MADISON & JAY, 1961). Por isso, ainda, tem como vantagem a segurança de uma ação pensada duas vezes, ou o, pelo contrário, o abandono, por cautela, de um movimento precipitado, a partir de uma análise mais profunda: *“the safety which lies in sober second thoughts, to appeal from Philip drunk to Philip sober”*. (WALSH, 1915)

Esta sobriedade proporcionada pela Segunda Câmara é colocada em alta conta pelo fundador Madison, para proteger o próprio povo de suas nuances ideológicas e políticas. O sistema que denomina *“checks and balances”* (TSEBELIS & MONEY, 1997) é assim descrito:

*“In order to judge of the form to be given to this institution, it will be proper to take a view of the ends to be served by it. These were, first, to protect the people against their rulers, secondly, to protect the people against the transient impressions into which they themselves*

*might be led. A people deliberating in a temperate moment (...) on the plan of government most likely to secure their happiness would first be aware that those charged with the public happiness might betray their trust. An obvious precaution against this danger would be to divide the trust between different bodies of men, who might watch and check each other.”*(MadisonJames. 1893. (PATTERSON & MUGHAN, 1999)

Finalmente, a Constituição Americana de 1787 adota o sistema bicameral na conformação do Poder Legislativo. Havia, concretamente, dois projetos para a configuração do Poder Legislativo norte-americano: o *New Jersey Plan* e o *Virginia Plan*. O primeiro propunha um Legislativo unicameral, e o segundo, bicameral, sendo que os membros do Senado seriam eleitos pela Casa Baixa (PATTERSON & MUGHAN, 1999). Com o *Connecticut Compromise*, os delegados acordam a seguinte conformação: a Câmara Baixa, “*The House of Representatives*”, seria eleita com base à população, enquanto o Senado teria uma igual representação de cada Estado. A Casa Alta, no entanto, não seria eleita por escrutínio direto, mas sim pelos órgãos legislativos de cada Estado da federação (PATTERSON & MUGHAN, 1999). Foi, portanto, esta conformação que serviu para proteger os pequenos Estados da força política dos maiores, e, desta forma, obter o seu consentimento na aprovação da nova Constituição (SENATE, 1987).

Esta mudança institucional foi o salto de uma representação de classes para uma representação do povo, em abstrato, que significava aqueles que tinham direito ao voto. Desta forma, o povo votava, e as instituições democráticas representavam sua vontade, porém neste sistema bicameral isto acontecia de duas formas distintas: na Casa dos Representantes, o povo era representado na sua dimensão social, enquanto no Senado a sua vontade era expressa no seu âmbito territorial (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Nos anos que seguiram a conformação do Estado norte-americano com seu sistema voltado a impedir as tensões entre os membros federados, pouco se discutiu, entre seus fundadores, o sistema bicameral, além do fato de que ele proporcionou uma unidade entre grandes e pequenas Colônias, futuros Estados, fazendo com que estes superassem seu receio. De fato, pouco se viu em termos de conflitos entre estes e aqueles no que diz respeito a seus interesses, e, especialmente após a guerra civil norte-americana nos anos 1860, o Senado deixou de ser um Conselho de representação dos Estados, o que permite concluir que, na verdade, nunca se desenvolveu verdadeiramente como tal. Neste sentido:

*“Conceived as a federal house, the Senate largely ceased to be so after the Civil War of the 1860s, and Lord Bryce noted at the end of the nineteenth century that there never had been “any division of interests or consequent contests between the great States and the small ones” after the implementation of the new federal constitution. The Senate simply did not develop as a federal house, a council of states, certainly not in the way in which the German Bundesrat directly represents the lander (PATTERSON & MUGHAN, 1999).*

## 2.5. A expansão do bicameralismo

É importante relatar a expansão do modelo bicameral ao redor do mundo, para compreender suas variações e complexidades, e, portanto, caracterizar de maneira ampla o moderno legislativo bicameral. Neste tópico, pretende-se dar cabo deste ofício.

Com o avanço do republicanismo ao redor do globo, o bicameralismo também se desenvolveu, tomando formas distintas. Suas instituições nos diferentes países se dividiram basicamente entre Legislativos bicamerais em Estados unitários e em Estados federativos. O primeiro tem como origem o sistema inglês; o segundo, o sistema norte-americano. (TSEBELIS & MONEY, 1997).

O bicameralismo em Estados unitários teve lugar primeiramente na Europa continental, com as revoluções que varriam os governos monárquicos nos séculos XVIII e XIX. Ali, os governos retomaram órgãos legislativos não usados há séculos, como a Assembleia Geral, devido à pressão popular, e adotaram o bicameralismo para resguardar a monarquia num órgão legislativo próprio (TSEBELIS & MONEY, 1997).

São exemplos: a Suécia, cujo embrião de Parlamento (*Riksdag*) compreendia, no séc. XIV, membros da nobreza e do clero; incorporando, no século seguinte, representantes das cidades e camponeses. Estas quatro classes se reuniam em casas legislativas separadas até o século XIX, onde se estabeleceu um sistema com duas Casas. Também a Dinamarca, que viveu um absolutismo poderoso até o séc. XIX; então, com a poderosa revolução de 1848 na Europa, foi criado um Legislativo bicameral, com uma das Casas, *Folketing*, atendendo às demandas populares e, portanto, eleita por sufrágio universal masculino, enquanto a outra, *Landsting*, era eleita de forma indireta, com mandatos de oito anos de duração. Os representantes deviam ter, no mínimo, 40 anos de idade, e serem grandes proprietários. Em 1866, esta segunda Casa legislativa teve seu censo eleitoral ainda mais restrito, e 12 de seus 66 membros passara a ser indicados pelo Rei (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Diversos outros países europeus traçaram caminho distinto do modelo inglês, onde se observa uma evolução de instituições seculares. França, Espanha, Portugal e Itália, ao contrário da Inglaterra, viveram uma ruptura de antigos Estados Gerais que caíram em desuso

para dar lugar aos modernos legislativos bicamerais, na conformação de repúblicas ou monarquias constitucionais. A reivindicação de Parlamentos unicamerais era frequentemente colocada, mas o poder das elites nacionais sucedia em implantar duas Casas distintas: uma para o Povo, e outra para resguardar os privilégios da nobreza ou da burguesia. Portanto, foi este o contexto da criação dos modernos parlamentos bicamerais nos governos unitários europeus (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Em relação aos Estados europeus federados, como a Suíça, a Holanda e a Alemanha, estes possuíam, entre os séculos XVIII e XIX, sistemas legislativos unicamerais. Os entes federativos eram representados na Assembleia, através de uma espécie de embaixadores, que representavam seus governos. Nesses órgãos, conviviam diversos elementos distintos, como a monarquia, a aristocracia, e comerciantes (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Nestes Estados, havia tanto sistemas com igualdade de voto entre os Estados, como o suíço, quanto sistemas que atribuíam poderes de voto a cada ente federativo, havendo, portanto, pesos diferentes entre os votos, como o sistema alemão. Neste último exemplo, embora houvesse pesos diferentes para os votos de diferentes Estados, esta variação não acompanhava proporcionalmente a população de cada ente federativo, e, embora adotasse esse critério, era numa proporção menor à diferença populacional (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Com a ascensão do republicanismo, estes países aperfeiçoaram suas instituições legislativas. Na Suíça, após a ocupação francesa, foi criado um sistema bicameral inspirado no modelo norte-americano, estabelecendo uma Câmara baixa para a representação popular e uma Câmara Alta para a representação dos cantões. Lá, se enfrentou a mesma disputa que nos EUA entre Estados maiores e menores e o tipo da representação dos parlamentares, mas desta vez, entre os cantões maiores e os menores. Da mesma forma que nos EUA, chegou-se a um acordo entre ambos, respeitando o voto com peso igual de todos os cantões e se estabelecendo uma Casa específica para a sua representação.

Também a Alemanha desenvolveu um Parlamento bicameral: o *Reichstag*, de um lado, eleito por sufrágio universal masculino, e o *Bundestag*, de outro, representando os entes federativos. Esta Casa manteve a representação variável de cada Estado, com um peso específico para o voto de cada um deles (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Na Holanda, se estabeleceu um governo unitário e um legislativo bicameral, com a Casa Superior nomeada pelo Rei. Com a reforma política de 1848, esta Casa passou a ter

representantes das províncias, mas que, por ser parte de um governo unitário, tinha peso menor que a Câmara Baixa (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Observa-se, portanto, que, como resultado das transformações políticas dos séculos XVIII e XIX, que constituem o que hoje se conhece por modernidade, diversos Estados de sociedades desenvolvidas adotaram o modelo bicameral. Naqueles que adotavam governos unitários, a divisão entre as Casas serviu para assegurar os privilégios das classes aristocráticas, nobres ou monárquicas, quando a velha sociedade monárquica atravessava uma conjuntura de mudanças sociais, em que estas classes vislumbravam ameaças ao seu *status* econômico e político e precisavam resguardá-lo através de novas instituições. Nos Estados federados, esta divisão legislativa serviu, com maior frequência, para garantir aos entes federativos uma representação própria. Em ambos os casos, as Câmaras Baixas eram representantes do povo com variáveis níveis de amplitude do sufrágio, e compostas normalmente por representantes da burguesia nascente, comerciantes, ou mesmo a baixa nobreza. Na maioria dos casos, havia igualdade de poderes entre as Casas legislativas, e os sistemas unicamerais eram exceções.

É válido sublinhar que no caso do Parlamento inglês, houve uma mescla dos dois critérios para a divisão das Casas legislativas. A Câmara Baixa era composta por cavaleiros, representantes da baixa nobreza, e também pela nascente burguesia, enquanto a Câmara Alta era ocupada pela aristocracia inglesa. Esta, no entanto, não era a única diferença entre os parlamentares de ambas as instituições; os membros da *House of Lords* eram eleitos de maneira individual, de acordo com suas posses, enquanto aqueles da *House of Commons* eram eleitos para representar o seu condado (*shire*). Há, portanto, um encontro dos critérios de propriedade, de um lado, e territorial, de outro, para a conformação do Parlamento. (MUTHOO & SHEPSLE, 2008).

Quanto ao perfil do parlamentar no Senado ou na Casa Alta, é possível notar que há elementos em comum entre o tipo de bicameralismo destinado à representação dos estados federados, representado por Madison e os federalistas, por um lado, e o modelo inglês ou aquele defendido por Montesquieu, ou ainda, em certo termo, aquele descrito por Cícero, por outro, no que toca ao perfil dos membros, sua função política e a duração dos mandatos. A Casa Alta, independentemente de sua função na nação entre as duas estudadas deve ser o órgão destinado a manter o equilíbrio social, conter as mudanças súbitas, cujos membros devem ser mais experientes, ter mandatos mais longos, e maiores posses. Em termos políticos, a Casa Alta usualmente presta-se a um papel conservador em relação ao *status quo*.

## 2.6. A evolução dos tipos bicamerais

Através do estudo da expansão do bicameralismo e de suas diferentes formas, percebe-se que ele foi adotado, principalmente, de duas formas: primeiramente, para assegurar às classes possuidoras e detentoras de títulos seus privilégios, em Estados unitários, e em segundo lugar, para equilibrar a representação popular e a territorial nos Estados confederados. Nem sempre esses elementos se combinam perfeitamente, mas o que se deve registrar é essa variedade das legislaturas. É importante deixar clara esta diferenciação, pois ela permite compreender a fundo a questão bicameral nos diferentes países, pois, embora seu formato seja similar nos dois casos, se expressam conteúdos distintos em cada um. Neste tópico, expõe-se essa dicotomia.

Com a evolução das instituições, e com elas, da democracia e do republicanismo modernos, o segundo tipo de Câmara Alta, aquela presente nos Estados federativos, permaneceu legítima em termos de reconhecimento popular e poder político, enquanto o primeiro tipo, relativo às classes favorecidas, perdeu legitimidade. Os sistemas bicamerais federativos trazem uma maior legitimidade que aqueles dos governos unitários. São exemplos disto, em relação aos governos federativos, boa parte dos Estados tratados anteriormente: EUA, Alemanha e Suíça, todos mantêm um Senado forte em termos de representação e força política (TSEBELIS & MONEY, 1997).

No entanto, o mesmo não ocorre com os Estados unitários cuja Câmara Alta pertence à aristocracia. Como exemplo, o mais clássico deles: o Parlamento do Reino Unido. Lá, existiram, ao longo dos séculos, mudanças significativas na composição das duas Casas, que terminaram por reformular profundamente a sua antiga disposição. Primeiramente, a *House of Commons*, que, inicialmente, era concebida como um mero órgão de consulta da *House of Lords*, superou-a em importância e poder político. A Casa Alta, cuja formação era baseada em indicação real, nos títulos de nobreza e na hierarquia do Clero, enfrentou o fortalecimento da burguesia no século XVII, acompanhado do questionamento do seu poder e de sua forma de representação autoritária. Os membros da *House of Commons*, que eram eleitos, questionavam a indicação, método pouco representativo, da *House of Lords*. No início do século XIX, a falta de credibilidade do Parlamento inglês e a pressão popular geraram a necessidade de uma reforma eleitoral. Ela veio em 1832, reconfigurando o Parlamento de

modo a diminuir a influência da nobreza e do clero na *House of Commons*.

Assim, o poder da *House of Lords* foi seguidamente limitado por reformas; primeiramente, em 1911, o *Parliament Act 1911* que restringiu a possibilidade de atraso de leis por parte da Casa Alta, assim como retirou o seu direito a veto em contas públicas, bem como deu à *House of Commons* (Câmara Baixa) a possibilidade da palavra final na produção legislativa quando se trate de orçamento público. Após, em 1949, o *Parliament Act 1949* reduz mais ainda a capacidade da *House of Lords* atrasar a votação de orçamentos. Estes Atos, por fim, reduziram a quase zero o papel político da *House of Lords*, conferindo a esta Casa, como única prerrogativa, a possibilidade de atrasar por um ano leis que não tratem sobre orçamento (PATTERSON & MUGHAN, 1999). É uma prerrogativa muito restrita, mas que tem sua importância em anos eleitorais, quando retardar a votação de uma lei pode significar, na prática, perdê-la de todo, como ocorreu, de fato, pelo menos duas vezes: em 1974, com uma legislação relativa aos sindicatos, e em 1984, sob o governo de Margaret Thatcher, com lei que buscava abolir o Conselho dos Distritos de Londres (TSEBELIS & MONEY, 1997). É importante ressaltar que as seguidas lapidações do seu poder se deram sobretudo devido à sua perda de legitimidade perante os cidadãos pelo fato de não possuir membros eleitos, mas indicados. Entre todas essas mudanças, e junto à perda de seu poder, a *House of Lords* tornou-se mais meritocrática que aristocrática, e, de um status de Casa principal, tornou-se uma Casa meramente acessória. (PATTERSON & MUGHAN, 1999).

Da mesma forma se deu com a Casa Alta na França, o Senado Francês. Este teve seu poder reduzido na Quarta República, conferindo a ele apenas o poder de retardar a produção legislativa, e na Quinta República, permitindo à Assembleia Geral o poder de decisão a pedido do governo (TSEBELIS & MONEY, 1997).

O Senado norte-americano é o exemplo mais marcante de uma Casa Alta com presença e preponderância na sua legislatura. Também esta Casa passou por transformações ao longo de sua história. Estudo de Elaine K. Swift (PATTERSON & MUGHAN, 1999) demonstra que, inicialmente, ele era um órgão meramente reativo, centrado no Poder Executivo, e isolado. Com o passar das décadas, isso mudou, e o Senado norte-americano tornou-se mais ligado à população e menos às legislaturas estaduais, que o elegiam; mais proativo em termos de produção legislativa, e menos dependente do Poder Executivo (PATTERSON & MUGHAN, 1999). Neste processo, vale ressaltar a *17th Amendment*, emenda constitucional que instituiu a eleição direta para senadores, que, até então, eram eleitos pelos Estados. A emenda data de 1911, o mesmo ano em que a *House of Lords*

britânica sofreu sua primeira grande reforma. Sobre o Senado e sua firmeza, estabilidade e amadurecimento no cenário da sociedade norte-americana, Patterson e Mughan descreve:

*“Rarely under any threat of reform from external forces, secure in the constitutional constellation, and under very little pressure for change internally, the Senate has, nevertheless, transmogrified over two centuries so that today it is quite a different institution than it was in the beginning.” (PATTERSON & MUGHAN, 1999)*

Portanto, há uma divisão na evolução dos dois tipos bicamerais, que resultou no enfraquecimento das Casas Altas quando sua função era resguardar os privilégios aristocráticos em governos unitários, e na preservação de seu poder em governos federativos onde a divisão legislativa tem o escopo de representar simultaneamente o povo e os Estados-membros. Não obstante, na maioria dos sistemas legislativos no mundo, as Casas Altas estão subordinadas politicamente às Casas Baixas (PATTERSON & MUGHAN, 1999). Os Senados, ou suas diferentes denominações nos países, possuem, muitas vezes, simplesmente o poder de reconsiderar, revisar, ou atrasar a votação de leis, e há dispositivos constitucionais determinando especificamente em quais situações a Casa Alta deve ter seu poder submetido e limitado pela Casa Baixa (PATTERSON & MUGHAN, 1999). Assim, observa-se dois pólos no perfil dos Senados: de um lado a *House of Lords* britânica, com um poder meramente protocolar, e de outro o Senado norte-americano, relevante politicamente, cumprindo um papel central para o cenário legislativo nacional. (AMSP)

## **2.7. O bicameralismo na atualidade**

Faz-se mister trazer à tona dados sobre as expressões do bicameralismo nos diferentes países. Isto para compreender a fundo a amplitude do modelo e suas variações.

A maior parte dos Legislativos ao redor do mundo é unicameral, correspondendo a 2/3 do seu total. Em sua maioria, os sistemas unicamerais estão presentes em pequenos Estados, como a Nova Zelândia e os países nórdicos. São maioria, igualmente, entre os países que possuem um governo unitário. De acordo com um levantamento realizado pela *Inter Parliamentary Union* em 1983, de 66 governos unitários, 44 possuem sistemas unicamerais (UNION, 1986). Também estão presentes os sistemas unicamerais, com frequência, nas

divisões regionais internas de cada nação, sendo o Brasil um exemplo, mas também o Canadá e a Alemanha, e as municipalidades em geral (PATTERSON & MUGHAN, 1999).

Os sistemas bicamerais, por outro lado, são os mais frequentes nos países maiores. A maior exceção é a China, país mais povoado do mundo e terceiro maior em extensão, e que mantém um legislativo unicameral de grandes proporções, com 2.978 membros com mandatos de 5 anos, mas também o Peru mantém, desde 1993, um modelo unicameral com 120 parlamentares, após editar sua nova Constituição, que aboliu o sistema bicameral vigente até então (PATTERSON & MUGHAN, 1999). De modo que a maior parte da população mundial vive em países que adotam o sistema das duas Casas. Entre os países mais ricos, este também é o modelo predominante; dos quinze países com os maiores PIBs do mundo, somente a China e a Coréia do Sul adotam Legislativos unicamerais.

Também no Ocidente o modelo bicameral soma a maioria dos Legislativos. Dentro das exceções, encontram-se Peru e Equador, na América Latina, os países da América Central, à exceção de Belize. Na Europa Ocidental, o predomínio é do bicameralismo: Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Espanha, Bélgica e outros. Na Rússia, há duas Casas: a Duma e o Conselho da Federação. Também há exemplos na Europa Oriental, como Polônia, República Tcheca, Croácia e Romênia. No Pacífico, temos como exemplos Japão, Austrália e Filipinas; Índia, Paquistão e Tailândia na Ásia; e pequenos Estados africanos tais como Congo, Etiópia e Namíbia.

O modelo bicameral se estendeu à marca de 61 países pela vantagem de poder abrigar dois tipos de representação no Parlamento; uma diretamente relativa ao número da população, com representantes eleitos de forma proporcional ao número de votos no país, e outra referente à representação dos territórios. Desta forma, observa-se que a maioria dos Estados formados em base a uma federação possuem modelos bicamerais. De acordo com a pesquisa da *IPU*, de todas as federações, apenas um país adotava um legislativo unicameral: o africano Comores. No entanto, em 1992, este país decidiu pela criação de um Senado (UNION, 1986). Não obstante, a maior parte dos sistemas bicamerais estão presentes em governos unitários; em 1999, dos 61 Senados existentes, apenas um terço (18) eram referentes a Estados federativos (PATTERSON & MUGHAN, 1999).

Não obstante, ocorre também, em Estados não federados ou unitários, que a representação no Senado tem como base, se não exclusivamente, também critérios territoriais. Por exemplo, o Senado francês, cujo governo é unitário. Ali, senadores são eleitos para

representar territórios ultramarinos, bem como, cidadãos franceses vivendo fora do país. Também é o caso da Bolívia e da Espanha, que, embora sejam governos unitários, elegem senadores com base a territórios e províncias, cada uma das regiões obtendo o mesmo número de representantes, independente do seu número de habitantes. No Chile, os senadores são eleitos com base a cada uma de suas treze regiões, sendo que seis delas elegem quatro representantes cada, enquanto as outras sete elegem dois.

A palavra “Senado” é a mais comum, em suas diferentes formas, para designar a Casa Superior nos sistemas bicamerais (PATTERSON & MUGHAN, 1999). Dois terços do total são chamados assim. “*Senate*” na Austrália, Canadá e EUA; *Senado* na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Venezuela e Espanha, “*Senato*” na Itália (PATTERSON & MUGHAN, 1999). No meio acadêmico, refere-se às Casas que não representam a população em seu conjunto, mas setores dela ou entes federativos, “*Segunda Câmara*” ou “*Câmara Superior*”, em contraposição à Primeira Câmara. Na Holanda e no antigo *Riksdag* sueco, suprimido para dar lugar ao unicameralismo, esta lógica se inverte: o Senado é chamado de Primeira Câmara. Há, ainda, denominações distintas, tais como *Bundesrat* na Áustria e na Alemanha, *Rajya Sabha* na Índia, *House of Lords* no Reino Unido (PATTERSON & MUGHAN, 1999).

No que diz respeito aos tamanhos dos Senados, ou das Casas Superiores, são órgãos relativamente pequenos, mas com grandes oscilações. A maior delas é a *House of Lords* do Reino Unido, com cerca de 1.200 membros. Este, no entanto, é uma exceção, já que sua composição é de acordo com a qualificação social, e boa parte desses membros não são ativos; além do fato de que esta Casa tem perdido suas atribuições ao longo das décadas. No geral, os Senados não ultrapassam os cinquenta membros; nove deles têm entre cem e duzentos membros - tais como Canadá, México, EUA e Rússia – e alguns poucos têm mais de duzentos membros, como França, Espanha, Japão e Índia. Nos EUA, são cem senadores, sendo eleitos, cada dois, por um Estado da federação, de um total de 50 estados, e cada um deles possui o mesmo poder de voto, independente do tamanho do Estado que representem ou do número de votos que receberam (PATTERSON & MUGHAN, 1999).

Quanto à duração dos mandatos nos Senados, dois países mantêm o mandato vitalício: Reino Unido e Canadá. Na Rússia e na Alemanha, os mandatos são indefinidos, embora não seja garantida a sua vitaliciedade (PATTERSON & MUGHAN, 1999). No Senado dos Estados Unidos, a duração é de seis anos, e no Brasil, de oito. Em alguns Senados, como no brasileiro, os membros são divididos por estratos, e cada eleição renova somente um ou mais deles, mas não a totalidade.

A Casa Baixa costuma ser eleita diretamente pelos cidadãos, de maneira igualitária, contando para sua composição o método “um eleitor, um voto”, sem mediações nesse ponto. Ou seja, é garantido peso igual a todos os eleitores do país.

Já os Senados apresentam uma grande variação no que diz respeito aos métodos de seleção. São quatro formas básicas: hereditariedade, apontamento, eleições indiretas, e eleições diretas (TSEBELIS & MONEY, 1997).

A hereditariedade na formação dos Senados é historicamente recorrente, embora seja rara na contemporaneidade. Os representantes, neste caso, eram advindos da nobreza e da aristocracia. Atualmente, o único corpo legislativo onde subsiste este método de composição, ainda que de maneira parcial, é a *House of Lords* britânica.

O desenvolvimento do Estado moderno levou à substituição da hereditariedade pelo apontamento de membros pelo governo, que pode gerar mandatos vitalícios ou temporários. A *House of Lords* britânica, hoje em dia, combina, portanto, hereditariedade com apontamento, e diversos outros países adotam o apontamento de membros para a conformação de suas Casas Superiores, a exemplo de Canadá, Alemanha e Rússia (TSEBELIS & MONEY, 1997). Os senadores podem ser apontados pela monarquia (como na Malásia ou Tailândia), mas comumente são designados por governos eleitos. Na Alemanha e Rússia, governos regionais apontam membros ao Senado, que deverão representar seus interesses locais específicos. Na Bélgica, um sétimo dos senadores são apontados pelos demais membros da Casa. Mais frequentemente, no entanto, no caso de indicação, a competência é do governo nacional, que costuma adotar o critério da indicação daqueles que se demonstraram capazes e experientes (TSEBELIS & MONEY, 1997). Evidentemente, tal critério é subjetivo e pode resultar em indicações baseadas meramente em interesses partidários.

A eleição indireta dos senadores é mais comum, ocorrendo em países como África do Sul, França e Holanda. Neste caso, há duas possibilidades: na maior parte dos países em que há eleições indiretas para o Senado, os governos locais, eleitos diretamente, elegem os senadores. No entanto, também há a possibilidade da eleição de conselhos eleitorais que terão essa competência, como é o caso na eleição do *Sénat* francês (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Abaixo, reproduzimos uma tabela com informações das Câmaras Altas no mundo, de acordo com a sua forma de eleição:

Tabela 1<sup>1</sup>:

**Table 1.2. Selection of Senators**

<i>Method of Selection</i>	<i>Number of Senates</i>	<i>%</i>
Directly elected	19	31.1
Indirectly elected	12	19.7
Some elected directly, some indirectly	3	4.9
Some elected, some appointed	10	16.4
All appointed	17	27.9
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100.0</b>

*Source: calculated from table 1.1.*

Dos  
61

Senados existentes, 34 elegem seus membros, direta ou indiretamente. Em 19 destes, todos os membros são eleitos de forma direta. Em alguns deles, como Espanha e Itália, a maioria dos senadores é eleita no pleito direto, mas alguns são eleitos indiretamente e outros, ainda, indicados. Nos EUA, a eleição dos senadores era efetuada por votação indireta, pelas legislaturas dos Estados federativos, até que uma reforma eleitoral, em 1913, estabeleceu o sufrágio direto para o Senado norte-americano (PATTERSON & MUGHAN, 1999). Em 17 outros Senados, todos os seus membros são indicados, como no Reino Unido, onde a *House of Lords* tem como base a origem social do indivíduo, ou Canadá, cujo Senado tem para a seus membros indicados pelo primeiro ministro. Na Alemanha, os senadores são indicados pelos governadores dos estados na proporção de sua população, e em outros países, ainda, p

elo chefe de E

A eleição indireta de senadores ocorre em diversos países, tais como o Gabão, a África do Sul e a Rússia. No entanto, o método de eleição nesses países é distinto. Na África do Sul, os representantes do Senado são eleitos pelas legislaturas estaduais, o que também ocorre na Etiópia e na Áustria. Este método é mais comum em Estados federativos. Já o

<sup>1</sup> PATTERSON, Samuel; MUGHAN, Anthony. *Senates and the theory of bicameralism*. In: PATTERSON, Samuel; MUGHAN, Anthony. *Senates: bicameralism in the contemporary world*. Columbus: Ohio State University Press, 1999a.

Gabão adota o sistema da eleição por representantes de autoridades locais, como prefeituras e departamentos, o que também ocorre na França. Na Rússia há, ainda, outro sistema: o Senado é formado por uma autoridade do Poder Legislativo e outra do Poder Executivo de cada uma das repúblicas, que, na prática, acaba sendo o chefe de cada um desses poderes. Na Alemanha, os representantes do governo de cada uma das *Länder* forma o *Bundesrat*, a Casa Alta alemã, escolhidos estes pelos órgãos legislativos de cada região.

No entanto, a forma mais recorrente de eleição dos senadores é a eleição direta, seja total ou em parte, como ocorre no Brasil, Estados Unidos ou Polônia (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Os Senados também variam na forma de representação de seus membros, ou seja, na questão de *quem* está representado pelos senadores. Uma possibilidade é repetir simplesmente o mesmo critério de representação da Casa Inferior, como ocorre na Itália ou Japão, replicando esta última numa segunda Casa (TSEBELIS & MONEY, 1997). Neste caso, voltando à classificação do início do texto, o Senado cumpre claramente uma função de aumento da efetividade do processo legislativo, em vez de possuir uma composição politicamente relevante.

Também ocorre a representação de unidades geográficas ou federativas no Senado, como ocorre em todos os sistemas federativos, como no Brasil ou México, mas também em Estados unitários, como Argentina e Holanda. Em alguns casos, como nos EUA e na Suíça, e também no brasileiro, as unidades geográficas têm peso igual na eleição dos senadores. Este critério acaba resultando numa diferença significativa no peso do voto de cada cidadão individualmente, se comparado entre as unidades federativas. Em outros casos, tais como no modelo alemão ou austríaco, estabelece-se uma proporção para a eleição dos representantes, de acordo com a população de cada unidade geográfica, o que diminui as diferenças no peso de cada voto individual, ou mesmo as elimina (TSEBELIS & MONEY, 1997).

### 2.7.1. Uma nova expansão do bicameralismo?

Em 14 de março de 2000, foi realizado em Paris, pelo Senado francês, o Fórum Mundial dos Senados, que teve a iniciativa de reunir todos os Presidentes de Senados ou Segundas Câmaras no mundo, sob uma conjuntura de expansão das legislaturas bicamerais

(FRANCE, 2014). Aparentemente em declínio nos anos 1970, particularmente a partir da decisão das nações escandinavas de abolirem suas Casas Altas, observa-se uma nova expansão no final do século XX que faz com que o número de sistemas bicamerais chegue próximo a 80.

Neste Fórum, notou-se que o crescimento de legislaturas com duas Câmaras foi motivado por razões outras que aquelas clássicas do exemplo britânico ou norte-americano, ou seja, por um lado, a necessidade de resguardar os privilégios da aristocracia em meio a grandes mudanças sociais, e por outro, da representação territorial dos Estados federados. Entre as situações levantadas estavam:

1) Ainda que não sejam Estados federados, muitos países buscam a descentralização administrativa, o que exige a incorporação da representação territorial de províncias ou regiões. Para isso, recorrem a uma segunda Câmara, com membros eleitos a partir desse critério.

2) Países que deixam para trás regimes autoritários para ingressar em regimes democráticos recorrem ao bicameralismo para buscar representar todos os setores da sociedade, particularmente aqueles que não estão inclinados a tomar parte na nova configuração das instituições democráticas. Já foi citado, acima, o exemplo chileno, que adota o modelo de forma a preservar o poder de grupos que o tinham quando da ditadura.

3) Estados relativamente jovens que, após haver importado o modelo unicameral, depararam-se com o fato de que ele não correspondia às necessidades locais, e adotaram o modelo bicameral para melhor representar o conjunto de sua sociedade.

4) A necessidade de dar maior ênfase à divisão dos poderes no Estado constitucional. O desenvolvimento de legislaturas baseadas em uma só Câmara encontrou, muitas vezes, a necessidade da formação de uma Casa que atendesse a outro princípio que não o da maioria numérica, como forma de equilibrar o Poder Legislativo.

5) A sociedade moderna informatizada e o crescimento da produção legislativa exigem, de maneira mais evidente, a necessidade de uma segunda Câmara, tanto para examinar a legislação

como revisar textos da Câmara Baixa.

6) A filosofia política contemporânea tem colocado a necessidade de que o homem seja representado em sua totalidade, não só como indivíduo, mas também como comunidade, papel este que a Segunda Câmara pode cumprir.

## 2.8. O debate em torno do bicameralismo

A fim de se iniciar a problematização acerca do objeto deste estudo, qual seja, o legislativo bicameral, levantemos alguns dos principais temas que a sua análise envolve.

O estudo do bicameralismo ao longo dos séculos demonstra uma série de argumentos a favor e contrários ao sistema bicameral. Em alguns países, como o Reino Unido, o sistema legislativo surgiu a partir de um profundo desenvolvimento histórico e tem suas raízes na Idade Média; em outros, tais como os EUA, o Congresso foi fruto de um debate prévio a partir de experiências anteriores, e surgiu como um produto concebido e idealizado racionalmente, após longos debates, acordos e negociações, para aquela época e local específicos.

Algumas elaborações são clássicas e já foram tocadas acima; abordemos, portanto, aspectos contemporâneos do debate em torno do bicameralismo.

Primeiramente, a mera existência de uma segunda Câmara pode significar um controle de qualidade das leis produzidas. O sistema de “*checks and balances*” permite coibir excessos e autoritarismo da Casa mais popular (PATTERSON & MUGHAN, 1999). Da mesma forma, faz com que ambas as Casas sejam mais cautelosas na produção legislativa, sabendo que suas decisões serão revistas numa segunda análise, feita por outro órgão. Esta é, para John Stuart Mill, a maior vantagem da divisão bicameral: “*the chief advantage of dividing a legislature into two branches is that the one may check the haste and correct the mistakes of the other*” (PATTERSON & MUGHAN, 1999). Uma lei analisada não por um, mas dois corpos legislativos, favorece um produto final mais polido, bem-acabado, e com menos erros (TSEBELIS & MONEY, 1997).

O bicameralismo promove estabilidade e eficiência não só por sua composição, duração de mandatos da Casa Alta, mas também pelo ciclo legislativo que proporciona. O seu escopo de prevenção da aprovação de leis de momento, levadas a cabo por líderes de ocasião, leva também à possibilidade de impedir a aprovação de certa lei em detrimento de outra simplesmente pela ordem em que são apresentadas ao plenário. Querendo aprovar o texto *x*, e sabendo que há uma ordem de preferência em setores da Casa em relação a outras duas versões, por exemplo, sobre o mesmo assunto, de tal forma que a sequência em que as

votações são feitas podem favorecer esta ou aquela, o Presidente da Casa terá sempre meios de fazer com que se aprove aquela de sua preferência, ou de seu partido. Com o legislativo bicameral, isto não é possível, pois a complexidade do processo legislativo é consideravelmente maior (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Outro ponto levantado desde os Clássicos para a defesa do bicameralismo é o problema da instabilidade. Para Madison, a instabilidade legislativa tem como principais motivos a mudança da composição dos membros das instituições e de suas preferências políticas. Para estes problemas, como já abordado anteriormente, apresenta como solução a maior duração dos mandatos parlamentares no Senado.(HAMILTON, MADISON & JAY, 1961).

No entanto, há um outro elemento de instabilidade: as variações nos ciclos de votação. Condorcet notou este problema pela primeira vez. Numa casa legislativa com um determinado número de votantes e grupos políticos, e havendo mais de duas opções para votação, pode não haver uma maioria clara para qualquer delas em confrontos individuais de umas contra as outras. Um certo grupo prefere A a B, B a C e C a A; outro grupo, B a A, A a C e C a B; outro, ainda, A a B, C a B e C a A; e outras combinações são possíveis. Dentro de uma única Casa, a votação pode não apontar para a opção mais vencedora. Em duas Casas, no entanto, parte destas combinações é diluída e a opção com maior preferência pode ser encontrada, e este é mais um argumento pró-bicameralismo (TSEBELIS & MONEY, 1997). Não obstante, não nos parece que este mereça prosperidade, já que, havendo de fato diferenças sutis de preferência entre três ou mais opções para a votação, o sistema bicameral pode ir contra uma maioria sólida, a depender da conformação dos diferentes partidos em ambas as Casas.

Analistas contemporâneos consideram que o perfil do senador, ou do parlamentar da Casa Superior, segue sendo uma vantagem para a produção legislativa moderna. A exigência de uma idade mínima maior, além da maior duração dos mandatos, proporcionam uma Casa legislativa mais experiente.

O argumento de que o bicameralismo permite maior combate à corrupção, devido à maior complexidade do sistema legislativo em comparação a só uma Casa, ou mesmo que coíbe o autoritarismo de uma ou outra Câmara, ou ainda do Poder Executivo, estava presente na doutrina dos Federalistas, com Madison ((HAMILTON, MADISON & JAY, 1961)., e segue presente (PATTERSON & MUGHAN, 1999). No entanto, fez-se sentir, mais

recentemente, sua outra face: a possibilidade de que, a partir de uma configuração institucional favorável, se crie um Senado de fachada, destinado a proteger os setores da elite, e preservar forças autoritárias, como se deu no retorno à democracia no Chile na década de 1990 (PATTERSON & MUGHAN, 1999).

A divisão das instituições legislativas em duas Casas também favorece o equilíbrio, o *status quo*, no que diz respeito a seu conteúdo. Limitando a produção legislativa pela exigência de duas maiorias concorrentes para a votação de uma norma, o sistema dificulta em muito a aprovação de leis que vão contra o eleitor médio, o senso comum, o *status quo*. Isto ocorre também pela divisão das iniciativas e opiniões, como já verificado no exemplo das maiorias conflitantes quando há mais de duas opções em votação, o que diminui o campo de inovações bruscas e, por consequência, favorece o *status quo* (TSEBELIS & MONEY, 1997).

A garantia de maior estabilidade política, visada nos sistemas bicamerais, pode ser compreendida de duas formas: primeiramente, a partir do papel revisor da Câmara Alta, tanto para corrigir erros como para contrabalancear os interesses políticos da Câmara Baixa. Por outro lado, o atraso na produção legislativa tem o condão de impedir que súbitos movimentos legislativos, frutos de conjunturas políticas atribuladas, sejam bem-sucedidos sem uma pausa para uma segunda análise. Acima, com Madison, isto já foi abordado. No entanto, é um aspecto importante do Senado, tanto em relação ao seu papel na sociedade como ao perfil de seus membros, mais velhos e com mandatos mais longos. Nas palavras dos próprios fundadores da República norte-americana, o Senado serve para “esfriar” as pretensões legislativas. Há uma história que serve para exemplificar, de maneira clara e didática, como esses fundadores encaravam o papel da Casa Alta, em que George Washington, dirigindo-se a Thomas Jefferson, compara o papel do Senado com um pires usado para esfriar o café antes de ser bebido:

*“The mstitutional value of redundancy provided by bicameral parliaments is underscored by a simple story drawn from the dawn of the American republic. Thomas Jefferson, absent from the Constitutional Convention and clistant from ratification politics because he was on a diplomatic mission for the United States in France, met George Washington for breakfast upon his return from Paris. He asked Washington why the founders bad created a second house of Congress, the Senate. Thereupon Washington asked, 'Why did you pour your coffee into your saucer?' Jefferson replied, 'To cool it.' 'Even so,' Washington responded, 'we pour legislation into the senatorial saucer to cool it' “(PATTERSON & MUGHAN, 1999).*

A eficiência legislativa no modelo bicameral também está presente nas comissões mistas, que agilizam as negociações entre os partidos e, reunindo representantes das duas Câmaras, são uma forma reduzida de um sistema unicameral. (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Nos distintos sistemas legislativos bicamerais, observa-se, naqueles com igualdade de poderes entre as duas Câmaras, que seu maior trunfo é o ganho na qualidade da política legislativa, ao passo que nos Estados cujas Câmaras têm disparidade de poderes entre si, a qualidade dessas instituições reside na sua maior eficácia (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Também ocorre, em sistemas bicamerais, a utilização da Casa Superior para garantir a representação de setores minoritários na sociedade, e que, por seu número reduzido, não têm seus interesses representados na Câmara Baixa. Nos EUA, por exemplo, há Estados extensos, de forte caráter rural, portanto menos povoados que aqueles mais urbanizados, e cujas demandas não encontram prosperidade na Casa dos Representantes. No entanto, no Senado, com a divisão igualitária de membros entre os Estados, podem ter uma representação razoável. Este princípio é aplicado inclusive a setores historicamente desqualificados na sociedade. A título de exemplo, o Senado do Nepal reserva 5% de suas cadeiras para as mulheres. Em Uganda, é reservado um assento de cada um dos 39 distritos para as mulheres.

Parte das vantagens apresentadas como próprias do bicameralismo, no entanto, podem ser compreendidas em seu efeito oposto. A defesa do *status quo* por um sistema legislativo mais lento nem sempre vai de encontro às aspirações da população, que, com cada vez mais frequência, especialmente na sociedade informatizada, exige soluções rápidas, de preferência imediatas, para seus problemas e anseios. Isto resulta, muitas vezes, numa perda da legitimidade das instituições democráticas. Da mesma forma, a existência de uma segunda Casa cujos representantes são necessariamente mais velhos e têm mandatos mais longos coloca o risco de deixá-los em constante descompasso com as inquietações e demandas de seus eleitores.

As críticas ao sistema bicameral existem em diversas frentes, nos distintos tipos bicamerais. Os defensores do unicameralismo atacam o critério elitista para a conformação das Casas Altas, em países como Reino Unido e Canadá, o primeiro, com mandatos hereditários, e o segundo, com mandatos indicados e de caráter vitalício. Também a Casa Alta destinada a representar os territórios federados sofre críticas pela sua falta de representatividade, ao colocar em pé de igualdade territórios desiguais, tanto em tamanho

como em população, levando a uma desproporção, ou ainda nos casos em que a eleição de seus representantes carece de ampla democracia. Já nos governos parlamentaristas, o Senado é criticado por atrapalhar a relação entre a Casa Baixa, considerada a representante direta do povo, e o Poder Executivo. Também critica-se o Senado a partir de critérios meramente operacionais; a Casa é, muitas vezes, responsável pelo atraso excessivo na votação de projetos de interesse popular, em vez de atrasos saudáveis para a sua melhor elaboração. Isto ocorre particularmente quando as duas Casas têm maiorias representando partidos distintos ou adversários. Também ocorre de o Senado ser responsável pela ineficiência na tramitação de legislações importantes (PATTERSON & MUGHAN, 1999)

No que diz respeito aos parlamentos unicamerais, a doutrina também tem argumentos favoráveis à sua adoção. Em primeiro lugar, este modelo permite maior rapidez na produção legislativa, haja vista que somente é necessário o trâmite em uma Casa legislativa para sua conclusão. Além disso, há uma maior responsabilidade dos parlamentares para com a sua legislação, uma vez que a Casa é inteiramente responsável por ela, não dividindo esse encargo com um outro órgão legislativo. A falta de responsabilidade presente, muitas vezes, nos sistemas bicamerais é realidade no Brasil; não é raro presenciar uma votação popular por uma das Casas, buscando prestígio, só para, como esperado, ser rejeitada pela outra. Também é um ponto favorável ao sistema unicameral o fato de que há menos representantes a serem acompanhados e cobrados pela população, o que gera uma relação mais estreita entre eleitor e eleito. Por último, uma Casa a menos reduz a folha de pagamentos do Poder Legislativo, junto com todos os seus privilégios, e é, portanto, um sistema menos oneroso ao Estado e, por consequência, ao contribuinte.

Abaixo, reproduzimos uma tabela do estudo feito em 1986 (1.3.) pelo *Inter-Parliamentary Union* com 83 parlamentos no mundo, e sua divisão entre unicamerais e bicamerais, também entre governos unitários e federativos.

Tabela 2<sup>2</sup>:

<b>DISTRIBUTION OF LEGISLATURES BY GOVERNMENTAL SYSTEM</b>			
	<b>Governmental System</b>		
<b>Structure of Legislature</b>	<b>Unitary</b>	<b>Federal</b>	<b>Total</b>
<b>Unicameral</b>	<b>54</b>	<b>1</b>	<b>55</b>
<b>Bicameral</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>28</b>
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>17</b>	<b>83</b>

Como já tratado acima, os sistemas unicamerais, comumente, estão presentes em Estados menores e naqueles com governos unitários. Isto pode ser compreendido pelo fato de, em países menores, haver menos interesses em disputa, daí a desnecessidade de uma segunda Câmara destinada a abrigar um tipo de representação distinta. Da mesma forma, Estados menores encontram menos propensão a se dividirem em federações, o que elimina a necessidade de uma Casa Alta que represente o interesse de territórios distintos.

Também nos sistemas unicamerais existe, embora de maneira muito reduzida, a reserva de vagas na Câmara para setores sociais desfavorecidos, como grupos étnicos, deficientes físicos, chefes tribais, mulheres e outros. A Constituição de 1991 da Eslovênia garante às minorias húngara e italiana presentes no país um assento cada na Assembleia Nacional.

Em governos unitários, também encontram-se parlamentos bicamerais, por distintos motivos de cada país, por exemplo, pela segurança do sistema de “*checks and balances*” oferecido por um sistema bicameral, ou pela possibilidade de se garantir a representação de diferentes setores da sociedade.



### 3. AS RELAÇÕES ENTRE AS CASAS NO BICAMERALISMO

Neste item abordaremos as relações entre as instituições no sistema bicameral; aquelas que se dão entre a Câmara Alta e a Baixa, ou entre o Senado e a Câmara dos Representantes.

Este tema é de grande importância para entender o caráter e as nuances de diferentes sistemas bicamerais e o papel do Senado. A partir daí, é possível problematizar o objeto estudado. Nos apoiaremos, ainda, em TSEBELIS & MONEY (1997) para desenvolver este tópico.

Como já apontado anteriormente, existem diferentes características que podem ser apontadas e estudadas no tema do bicameralismo. Duas das suas mais determinantes são, em primeiro lugar, o critério para a composição das Casas (suas eleições e grupos representados), e, em segundo, os mecanismos de cada para solucionar conflitos e diferenças entre os corpos legislativos (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Tomemos como exemplo a análise de Liphart acerca das variações entre os sistemas bicamerais pelo mundo. Para o cientista político neerlandês, as diferenças existentes ocorrem de acordo com o nível de congruência entre as Casas Legislativas de cada Estado. Por congruência, o autor entende o nível de semelhança entre a composição política de cada Casa. No que tange à diferença entre o poder de cada Casa individualmente, Liphart desenvolveu critérios para classificar essa relação entre ambas, que varia desde a simetria total, que ocorre quando é necessária a aprovação das duas Casas para que um projeto se torne Lei, até a completa assimetria, em que o poder para a aprovação de leis está totalmente vinculado a uma das Casas. Sua classificação envolve tanto a congruência entre as Casas como a simetria. O bicameralismo forte, de acordo com o autor, é caracterizado pela diferença relevante na composição das Casas e por simetria entre elas. Já o bicameralismo fraco pode ocorrer de duas formas: primeiramente, quando há uma falta de simetria entre as Casas, ou seja, quando uma delas detém um poder significativo em relação à outra, ou quando ambas as casas têm uma composição semelhante, o que significa alta congruência entre ambas. Por último, há também o que o autor classifica como bicameralismo insignificante, sendo este definido, ao mesmo tempo, pelo alto nível de assimetria entre as Casas e também de congruência (LIPHART, 1984).

Ainda no tocante à congruência entre as Casas, no que diz respeito ao método de

seleção de cada uma delas, Mastias e Grangé (T&M61) desenvolvem a ideia de que as diferenças entre os sistemas neste quesito afeta diretamente a legitimidade dos Senados, ou Casas Superiores. E neste ponto, a congruência entre as Casas tem reflexos importantes na simetria da legislatura. No sentido de que aqueles Senados que são eleitos diretamente acabam costumam possuir poder similar que as Casas Inferiores. Já as Casas Superiores que são apontadas, tal como a *House of Lords* britânica, têm menos poder para a produção legislativa. Esta última, como já demonstrado previamente, possui apenas o poder de atraso na aprovação de leis, e mesmo assim, de forma limitada (MASTIAS & GRANGÉ, 1987).

A congruência não significa, entretanto, identidade política. Dentro dos mesmos partidos, pode haver discordâncias e diferentes posições em cada Casa. Este é um motivo que leva o cientista político Giuseppe Cotturri afirmar que o bicameralismo costuma favorecer os grandes partidos e blocos políticos nos Congressos, haja vista que o trâmite legal entre as Casas permite que esses grupos realizem as negociações necessárias dentro de sua própria fração para a aprovação de determinadas leis. Este é um dos motivos que leva o teórico a defender o unicameralismo (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Há, portanto, um elemento importante para a formação dos sistemas bicamerais, mesmo naqueles que sejam congruentes: os mecanismos de solução das diferenças entre as Câmaras.

### **3.1. Os mecanismos de solução de disparidades políticas entre as Casas**

Existem diversos mecanismos de solução dos conflitos entre as Câmaras durante a produção legislativa.

Primeiramente, existe o sistema *navette*. Nesse sistema, a primeira Casa a aprovar uma determinada lei à encaminha para a outra. Caso seja aprovada neste segundo trâmite, a lei segue para ratificação. Caso haja discordância total ou em partes em relação à lei proposta, a segunda casa devolve o texto para a primeira, e assim ela transitará até que se atinja um acordo (TSEBELIS & MONEY, 1997).

No entanto, a mera aplicação deste método geralmente não soluciona o impasse entre as duas Casas. Por isto, existem diferentes métodos de resolvê-lo. Existe a opção de abortar a lei quando se ultrapassa um certo número de idas e vindas, como ocorre na Itália como regra,

e na Bélgica e Estados Unidos em alguns casos. Também existe a solução, como ocorre no Paquistão, de, assim que houver a discordância, convocar-se uma sessão conjunta para solucioná-la. Também ocorre de optar-se por um certo número de trâmites antes da adoção de outro método para dar fim ao impasse, como ocorre na Bélgica, a partir de dois.

Existe, ainda, em muitos países, uma diferença nos mecanismos de resolução de conflitos intercamerais quando se trata de legislação orçamentária. Neste caso, normalmente a quantidade de vezes que o texto pode ser discutido é reduzida, como ocorre no Reino Unido, em que a *House of Lords* só pode revisá-lo uma única vez, e sem apresentar emendas.

Muitos países adotam a solução de uma comissão mista para resolver disparidades entre as Câmaras. É o caso, por exemplo, de Alemanha, Estados Unidos e Rússia. No caso dos Estados Unidos, a comissão funciona como um mini-parlamento, cujas resoluções deverão ser aprovadas pela maioria concorrente das delegações de ambas as Câmaras, e, em seguida, serem ratificada pelo Senado e pela Casa dos Representantes, sem possibilidades de emendas (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Outros países ainda adotam medidas mais radicais no caso de não entendimento entre as Casas. Na Austrália, por exemplo, prevê-se a convocação de novas eleições legislativas neste caso (TSEBELIS & MONEY, 1997).

Por último, há a possibilidade de conceder o poder para a decisão dos impasses a uma das duas casas, e sempre esta resolverá no que diz respeito a emendas, modificações e disparidades em geral (TSEBELIS & MONEY, 1997).

## **4. O BICAMERALISMO BRASILEIRO**

Neste capítulo, pretendemos abordar as particularidades do bicameralismo brasileiro, a partir das definições levantadas nos capítulos anteriores acerca deste sistema legislativo como um fenômeno global, que tem origem e desenvolvimento em outras realidades e experiências políticas, históricas e sociais.

Neste ponto, realizaremos uma abordagem crítica do modelo bicameral brasileiro, focando principalmente na figura do Senado. O objetivo será analisar a formação histórica do Senado brasileiro, sua evolução e principais características, e verificar quais as consequências do seu perfil institucional para a produção legislativa contemporânea, bem como a possível revisão de seu papel.

### **4.1. Evolução histórica**

Primeiramente, faz-se necessária a reconstrução do processo histórico que levou à formação do Senado brasileiro tal como se dá no atual arranjo dos Poderes no Brasil. Pudemos observar, na primeira parte deste trabalho, que o bicameralismo não é um fenômeno com origem nacional, muito pelo contrário; o modelo brasileiro é inspirado e mesmo moldado em experiências de diferentes países, notadamente os Estados Unidos da América. Procedemos, portanto, com a construção histórica do modelo brasileiro, passando por diferentes modelos constitucionais e governamentais do país.

#### **4.1.1. O Império**

O Senado brasileiro tem origem no Império, formado a partir da Constituição de 1824. É fundamental notar que, nesta época, o Brasil ainda não era uma federação. Havia províncias, que eram unidades administrativas, mas com autonomia e competências políticas, ou mesmo constitucionais, como ocorre com os estados federados. O Senado, portanto, tinha uma configuração distinta da que tem hoje, pois não era uma Casa dos Estados.

A função do Senado no Império se justificava, portanto, por representar a estabilidade e a conservação, atributos da Segunda Casa em diversos sistemas e países distintos, como abordado anteriormente. Os senadores, com o fim de cumprir esta missão, tinham idade e renda superiores aos deputados. Cabia aos senadores, também, a representação e defesa dos interesses gerais, frente aos interesses específicos. (BACKES, 1997). D. Pedro II definia o papel da segunda Casa e sua diferença em relação à Câmara dos Deputados: “o Senado não é por sua natureza um corpo onde devam fazer-se sentir as influências partidárias, como na Câmara dos Deputados. Tem de moderar a esta, e de sentenciar em casos da maior importância” (CUNHA, 1979).

O comentarista da Constituição da época, Pimenta Bueno, ao definir o perfil do Senado pontua que este era o “representante das ideias conservadoras, e do interesse geral, como predominante”, em contraposição à “representação ativa do progresso, dos interesses locais e móveis” da Câmara dos Deputados. Os interesses gerais defendidos, neste momento histórico, representavam a conciliação entre os interesses da Coroa e do Império. Os senadores se portavam como árbitros entre as contradições da sociedade que mudava política e institucionalmente, o que dava ao Senado a forma de “juiz consciencioso entre a liberdade e o poder” (CUNHA, 1979).

Joaquim Rodrigues de Sousa entendia que o Senado devia servir de representação da aristocracia, nos seguintes termos: “os gênios, os talentos, as virtudes superiores, as qualidades morais, a idade provecta, a experiência, a sabedoria resultante desta, são elementos aristocráticos a que contrapõem-se os democráticos, como a igualdade humana, a identidade das faculdades e direitos, os sentimentos generosos, liberais, independentes, as tendências progressivas da idade do desenvolvimento físico e intelectual” (CUNHA, 1979).

A eleição dos Senadores não eram diretas. Cada província tinha o direito ao número de senadores correspondente a metade do seu número de deputados, e, a partir deste critério, elegiam-se listas tríplices de candidatos ao Senado, que, então, eram escolhidos pelo Imperador. Como já abordado anteriormente, o sistema de indicação confere menor legitimidade à Casa, uma vez que não tem o mesmo respaldo populacional que um deputado eleito diretamente. Isto, aliado ao fato que as competências da Câmara ultrapassavam aquelas do Senado, nos permite concluir que esta era a Casa mais fraca no bicameralismo brasileiro imperial, se não, vejamos.

Na constituição de 1824, a iniciativa legislativa cabia a ambas as Casas. A Câmara dos

Deputados, no entanto, tinha ainda mais prerrogativas de iniciativa reservada que hoje; cabia à Câmara iniciar o processo legislativo sobre impostos e recrutamento, sobre exame e reforma de abusos da administração, bem como a iniciativa relativa à mutação, reforma e revisão constitucional (BACKES, 1997).

#### **4.1.2. A Constituição Republicana de 1891**

A partir da República, o Brasil torna-se uma federação, denominando-se Estados Unidos do Brasil. Isto terá reflexo, como se sabe, na configuração do seu Poder Legislativo, que segue sendo bicameral, com a Câmara e o Senado, no entanto, alterando o método representativo deste último.

No Império, como visto, o Senado tinha como principal prerrogativa o equilíbrio da nação, entre a Coroa e o Povo, e frear as possíveis transformações bruscas advindas da Câmara. Por isto, possuía uma conformação mais conservadora, pois seus membros tinham necessariamente maior idade e renda, e, além disso, eram escolhidos pelo Imperador.

A inspiração do Senado republicano e federativo é o modelo norte-americano, que também traz estas características. No entanto, há diferenças importantes na conformação de cada um deles. Trataremos ao longo do texto de algumas delas, problematizando o bicameralismo brasileiro, porém, para o momento, é importante notar distinções quando da própria formação do Legislativo bicameral republicano.

Primeiramente, é importante ressaltar a principal semelhança do modelo brasileiro com o norte-americano na Constituição de 1891, no assunto abordado neste trabalho: é feita a divisão entre as Casas segundo aquilo que cada uma deverá representar; a Casa Baixa, o Povo, direta e proporcionalmente, e o Senado, os estados federativos, através do princípio majoritário. No entanto, esta divisão já encontra distorções no modelo brasileiro, o que, veremos, se aprofundará nas Constituições futuras.

Estabelece-se, na Constituição de 1891, um mínimo de deputados por estado, em número de quatro. A partir daí, já se relativiza o princípio do “*one man, one vote*” do sistema norte-americano, uma vez que, havendo um mínimo de deputados por estado, os menores

estados, que não possuem um colégio eleitoral suficiente para a eleição de quatro deputados pelo princípio proporcional, acabarão sobre-representados.

A partir do Senado Republicano, elimina-se a indicação de Senadores, sendo estes eleitos diretamente, segundo o princípio majoritário e por estado. Isto, como já vimos, é um indício de fortalecimento da legitimidade da Casa perante o conjunto da população, pois aumenta sua representatividade.

O seu caráter conservador, entendido aqui como sua função de contrapesar e frear possíveis avanços bruscos da Câmara Baixa, no entanto, permanece. Os mandatos têm duração de 9 anos, com renovação de 1/3 dos membros a cada três anos.

No que diz respeito ao processo legislativo, há, igualmente, um fortalecimento do Senado na primeira Constituição republicana, tanto em si, como em comparação com a Câmara. A Casa Baixa, neste momento, manteve como atribuições de iniciativa privativa somente a legislação relativa a impostos e fixação de efetivos militares, ao passo que o Senado passou a também poder iniciar procedimentos de revisão constitucional. Já no que diz respeito ao Presidente da República, embora este não tenha a expressa prerrogativa de iniciativa de leis, pode “oferecer” um projeto ao Legislativo, que inicia sua tramitação pela Câmara (BACKES, 1997).

#### **4.1.3. A Constituição de 1934**

A Constituição de 1934, formada no bojo do primeiro período getulista no Brasil, tem particularidades no que toca o tema do bicameralismo que são importantes para o tema abordado neste trabalho.

O contexto histórico era o de um reagrupamento de forças no cenário nacional, da qual fazia parte a centralização política e o desprezo pela política centrada nos estados. Isto pois o regionalismo era identificado como atraso por diversos e distintos setores da sociedade, desde os “tenentes” até comunistas e integralistas (BACKES, 1997).

Esta característica política do momento fez com que o próprio Governo Provisório enviasse à Assembleia Constituinte uma proposta que adotasse o monocameralismo.

Embora formalmente a Constituição aparente ter avançado neste sentido, na verdade manteve-se o bicameralismo no conteúdo, no entanto, restringindo os poderes do Senado, e

fazendo deste, de fato, uma Câmara Federal. Isto pois, embora se restrinja em termos gerais as atribuições do Senado, se fortalecem aquelas prerrogativas que dizem respeito exatamente à função original da Casa Alta na República: representar os interesses dos estados federados.

Formalmente, a Constituição é ambígua quanto ao bicameralismo, uma vez que o Senado não figura no capítulo relativo ao Poder Legislativo, mas sim naquele relativo à organização dos poderes. A Constituição determina, no que diz respeito ao Poder Legislativo, que este seria exercido pela Câmara, com a cooperação do Senado, colocando este claramente em segundo plano. Mas o Senado segue, de fato, com muitas e importantes atribuições, e o elemento que realmente o distingue nesse momento da sua história institucional é o fortalecimento de seu caráter de Câmara Federal, ou seja, que representa os interesses da federação e dos estados federados, individualmente.

Neste sentido, é válida a transcrição do art. 91, que trata da competência legislativa do Senado na Constituição de 1934:

Art 91 - Compete ao Senado Federal:

1 - colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre:

- a) estado de sítio;
- b) sistema eleitoral e de representação;
- c) organização judiciária federal;
- d) tributos e tarifas;
- e) mobilização, declaração de guerra, celebração de paz e passagem de forças estrangeiras pelo território nacional;
- f) tratados e convenções com as nações estrangeiras;
- g) comércio internacional e interestadual;
- h) regime de portos; navegação de cabotagem e nos rios e lagos do domínio da União;
- i) vias de comunicação interestadual;
- j) sistema monetário e de medidas; banco de emissão;
- k) socorros aos Estados;

Observa-se, a partir deste artigo, com clareza, estas duas características e tendências do bicameralismo brasileiro na Constituição de 1934, qual sejam: em primeiro lugar, a importância secundária ao Senado, pelo menos na forma, determinando que este servirá meramente para cooperação com a Câmara na atividade legislativa; e, também, o fortalecimento do seu perfil de Casa Federativa, tendo, na maior parte de suas atribuições,

questões relativas aos entes federados.

#### **4.1.4. A Constituição de 1937**

A Constituição de 1937 avança, em relação à anterior, na centralização política. No entanto, isto não se dá mais meramente através do enfraquecimento do Senado, como ocorreu no período anterior, mas de todo o Poder Legislativo, e um excessivo fortalecimento do Poder Executivo (BACKES, 1997).

A título de exemplo, no que diz respeito ao processo legislativo, a iniciativa de lei cabe ao Presidente, e as Câmaras passam a possuir somente a iniciativa coletiva.

O Senado torna-se Conselho Federal, tendo seus membros escolhidos pelas Assembleias Legislativas (sendo dez por estado), que podem ser vetados pelo Presidente. Além disto, o próprio presidente indica outros dez membros.

Na Câmara, os deputados passam a ser eleitos pelo sufrágio indireto.

#### **4.1.5. A Constituição de 1946**

Com o fim do Estado Novo, o bicameralismo brasileiro volta a adotar, em termos gerais, o modelo estabelecido na Constituição Republicana de 1891. Isto pois reafirma-se, na Constituição de 1946, que a Câmara representa o povo, e o Senado, os estados. É firmada, no entanto, uma diferença entre a eleição dos deputados e senadores, pois, ao passo que estes continuam sendo eleitos pelo critério majoritário, aqueles passam a ser eleitos pelo critério proporcional (BACKES, 1997).

A Câmara segue tendo a prerrogativa de iniciativa quando se trata de legislação referente a orçamento e efetivos das Forças Armadas, as quais passam a ser divididas com o Presidente da República.

O Presidente, que na Constituição de 1891 não tinha iniciativa explícita de lei, apenas uma possibilidade de “oferecer” projetos ao Legislativo, passa a tê-la. As leis iniciadas pelo Presidente iniciam sua tramitação na Câmara, da mesma forma que as leis “oferecidas” na

Constituição de 1891. Isto estabelece um processo legislativo que acaba por favorecer a Câmara, já que esta, iniciando o procedimento, terá a palavra final sobre as possíveis emendas que o Senado apresente no projeto.

As competências da Câmara e do Senado na Constituição de 1946 demonstram que aquela tem maiores prerrogativas na configuração bicameral, uma vez que possui iniciativa em matérias importantes das quais o Senado está excluído, como a questão orçamentária e a relativa aos efetivos das Forças Armadas. O Senado, por outro lado, preserva parte das atribuições obtidas na Constituição de 1934, como a autorização de empréstimos externos de estados e municípios.

#### **4.1.6. As Constituições de 1967 e 1969**

No período do regime militar, houve, assim como no Estado Novo, um fortalecimento das prerrogativas legislativas do Executivo, e uma subjugação do Legislativo (BACKES, 1997).

O método mais utilizado para este fim foi o decreto-lei, editado pelo Presidente, que tinha vigência imediata e prazo para aprovação pelo Congresso. Não era possível a apresentação de emendas, fazendo com que o decreto-lei devesse ser aprovado inteiramente ou rejeitado inteiramente pelas Casas. Além disso, tinha prazo para ser aprovado, e, caso não fosse, era considerado aprovado tacitamente (art. 55 da Constituição de 1969). Há muita semelhança entre este instituto e a atual Medida Provisória, no entanto, não há hoje aprovação tácita por decurso de prazo.

Além disso, foi introduzida uma outra prerrogativa do Presidente, que perdura até hoje, e diz respeito ao regime de votação dos projetos oriundos do Executivo. O Presidente, a partir da Carta de 1969, pode solicitar urgência para os seus projetos de lei. Se eles não forem votados no prazo, assim como os decretos-lei, eram aprovados tacitamente. Além disso, o Presidente também poderia exigir a votação do projeto em sessão conjunta, para que houvesse maior celeridade na aprovação do projeto. Isso resulta, como se observa claramente, numa ingerência do Poder Executivo não só na agenda do Legislativo, mas na própria forma como este deliberará sobre o assunto. Este dispositivo encontra ainda paralelo atualmente, com as Medidas Provisórias.

No que diz respeito à iniciativa, o Presidente passa a tê-la no que diz respeito à proposição de emendas constitucionais. Já a Câmara reduziu sua gama de iniciativas, pois passou a não tê-las em matéria orçamentária e referente ao efetivo das Forças Armadas. O principal dessas mudanças, que fortaleceram o Executivo em detrimento do Legislativo de diversas formas, perduram até hoje, na vigência da Constituição de 1988 (BACKES, 1997).

## **5. A ATUAL CONFIGURAÇÃO DO BICAMERALISMO BRASILEIRO**

Neste item, procuraremos elaborar um retrato da atual configuração do bicameralismo brasileiro, com destaque para a análise sobre papel do Senado.

Nos capítulos anteriores deste trabalho, nos dedicamos a analisar a evolução do legislativo bicameral, desde a antiguidade até a contemporaneidade. Analisamos os tipos bicamerais e seu desenvolvimento em países muitas vezes muito distintos, mas que adotam o sistema por motivos diversos. Também avaliamos o desenvolvimento do bicameralismo brasileiro, as distintas funções das duas Casas e os perfis que adotaram ao longo dos séculos.

Aqui, abordaremos o bicameralismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, ou seja, sua configuração atual. A partir da análise da conformação do bicameralismo, tal como foi elaborado pelo Constituinte, e sua atividade prática e cotidiana, buscaremos problematizar a sua atual configuração, especialmente no que diz respeito ao Senado.

Trataremos dos seguintes aspectos do bicameralismo brasileiro: em primeiro lugar, sua elaboração na Constituinte de 1988. O modelo bicameral não foi unânime quando dos debates para a criação da Constituição Cidadã. Na verdade, houve, tanto nas comissões quanto no plenário, o embate entre bicameralismo e unicameralismo. Avaliaremos qual foi este, e por quais motivos o bicameralismo foi vitorioso.

Em seguida, estudaremos a competência constitucional de cada Casa no texto final da Constituição. Tanto no que diz respeito à matéria, ou seja, prerrogativas exclusivas de cada uma, como quanto à posição de cada Casa nos trâmites do processo legislativo. Neste ponto, faremos uso de estudos empíricos acerca da produção legislativa do Congresso Nacional, e a relação entre esses dois aspectos do Legislativo brasileiro.

Também terá destaque, na análise do atual modelo bicameral brasileiro, a questão da representação, ou seja, os métodos de eleição de cada casa, bem como a sobre-representação e a sub-representação de alguns estados federados e regiões tanto na Câmara como no Senado.

Por último, serão analisadas perspectivas de mudança do atual modelo bicameral brasileiro, e como a reforma política poderia fazê-la.

### 5.1. Os debates na Constituinte de 1988 sobre o bicameralismo

Quando se debate e se analisa a formação constitucional de um país, especificamente no caso em tela, de seu Poder Legislativo, observa-se que as escolhas por um ou outro modelo de organização e disposição institucional têm impactos gigantescos para o desenvolvimento do próprio direito nacional e do Estado como um todo. E, embora a aplicação da Constituição não dependa dos fundamentos que levaram à elaboração e redação de uma norma jurídica, quando se quer pensar criticamente as instituições nacionais, esta fundamentação adquire importância. Não poderia deixar de ser diferente, para um trabalho acadêmico, a fundamentação teórica do instituto que se investiga. Muitas vezes, esta fundamentação não tem caráter apenas teórico, mas também político, ainda mais num processo legislativo da magnitude de uma Constituinte, como tivemos no Brasil entre 1986 e 1988. Portanto, para ir a fundo na base de sustentação do atual bicameralismo brasileiro, é válido que recorramos a alguns debates da Constituinte de 1988.

Ana Luiza Backes, em trabalho de mestrado que muito elucida acerca do perfil do Senado brasileiro e, portanto, do bicameralismo nacional, traz alguns elementos da Constituinte que enriquecem a problematização que buscamos realizar aqui.

Na Comissão de Sistematização da Constituinte, quando se debatiam as atribuições e o formato do Poder Legislativo na nova Constituição, houve um embate entre a proposta bicameralista e a unicameralista, através da proposta de emenda apresentada pelo Constituinte Paulo Delgado, que propunha o unicameralismo. O debate não foi extenso, e vale a pena reproduzi-lo. Eis os termos nos quais Sr. Paulo Delgado apresentou sua proposta de emenda:

*"O Senado é sempre a consciência, o superego das elites, das classes dominantes, e, através de um 'conselho de lordes', pretende deter o avanço que emerge da Câmara dos Deputados. Mais do que isto: o voto majoritário, que elege senadores, identifica claramente no Senado, uma câmara distrital. O Senado, com competência para defender os interesses do Estado, numa estrutura de poder federal, tornou-se na verdade uma câmara que adultera o voto proporcional e detém os avanços originários da Câmara dos Deputados, ao tornar-se uma câmara revisora, de competência exacerbada, para impedir as modificações aqui sugeridas e que lá são freadas." (BACKES, 1997)*

Aqui, há duas linhas de argumentação contrárias à instauração do bicameralismo e,

portanto, a manutenção do Senado como Segunda Casa: tanto a sua composição, como as suas atribuições. O encaminhamento contrário à proposta de emenda é realizado pelo senador José Fogaça:

*"Sr. Presidente, na qualidade de membro da Comissão de Sistematização, ocupamos esta tribuna para, neste momento em que se discute a questão do unicameralismo, tentar mostrar aos integrantes desta Comissão que o fim do bicameralismo é também o início do fim do sistema federativo. O Senado representa os Estados. E eu diria que talvez o Senado não tenha a importância tão grande e tão significativa em países de igualdades regionais como a Alemanha ou a França. Mas, num país de profundas e graves disparidades regionais, como é o caso do Brasil, o Senado da República é imprescindível para o equilíbrio do sistema federativo. A única garantia dos estados pequenos, dos estados mais pobres, de que terão direito a um voto equilibrado em face dos estados mais poderosos, dos estados economicamente fortes, é a atuação da Câmara Alta, do Senado da República. Cada pequeno, cada pobre estado do Nordeste, marginalizado na Federação, tem a segurança de contar com três votos no Senado, como qualquer outro estado rico, poderoso, forte e influente. (Muito bem!) (BACKES, 1997)"*

Em seguida, procedeu-se à votação na Comissão, sendo a proposta de emenda relativa ao unicameralismo derrotada por 62 votos a 17, além de duas abstenções.

Evidentemente, a discussão na Comissão de Sistematização da Constituinte, que descartou a possibilidade do sistema unicameral no Poder Legislativo brasileiro, não pode servir como uma análise conclusiva sobre os motivos que levaram o Constituinte a adotar o sistema bicameral. Mormente quando este não era, absolutamente, o tema mais polêmico; pelo contrário, como demonstrou a votação. No entanto, na esteira do desenvolvimento das instituições brasileiras, como foi analisado anteriormente, e do caráter do sistema bicameral como um todo, e especialmente o bicameralismo federativo, podemos afirmar que a votação desta emenda trouxe à tona pelo menos as justificativas mais evidentes para a adoção de um sistema com duas Casas: a representação dos Estados enquanto entes federativos e a busca pela integração dos estados mais marginalizados na federação. Este critério é fundamental para a compreensão da importância do Senado brasileiro e, como pretendemos, a problematização do seu atual papel na democracia brasileira.

## **5.2. As competências legislativas das Casas na Constituição de 1988 e sua simetria**

Para compreender o bicameralismo brasileiro e como ele se configura hodiernamente,

não basta que se analise a sua fundamentação teórica, a qual foi vastamente abordada neste trabalho. É preciso também analisar os dispositivos legais que o determinam, cujo centro está na Constituição de 1988. Primeiramente, vejamos como a Carta Cidadã dispõe sobre as Casas legislativas no Brasil:

*Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.*

*§ 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.*

*§ 2º - Cada Território elegerá quatro Deputados.*

*Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.*

*§ 1º - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.*

*§ 2º - A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.*

*§ 3º - Cada Senador será eleito com dois suplentes.*

Os arts. 45 e 46 dividem as atribuições políticas de cada Casa Legislativa. A Câmara dos Deputados representará o povo, ao passo que o Senado Federal, os Estados e o Distrito Federal. Isto corresponde à repartição das competências entre as Casas, em termos gerais e totais.

Entretanto, embora os arts. 45 e 46 da CF/88 determinem a repartição de competências entre as Casas, estabelecendo para o Senado a função de representação dos Estados, e para a Câmara, a de representação do povo, é possível observar que, quando se trata de assinalar as competências concretas de cada Casa, elas não seguem necessariamente este mesmo critério. Primeiramente, vejamos, em termos gerais, quais são as competências do Congresso Nacional, a partir do art. 48, *caput*:

*“ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:*

...

*(grifo nosso)”*

Cabe ao Congresso Nacional, portanto, indistintamente entre as Casas, dispor sobre todas as matérias de competência da União, sejam privativas ou não, elencadas nos artigos 20, 21, 22, 23 e 24 da Constituição, seus incisos e alíneas, além dos incisos dos próprios artigos 48 e 49, este último elencando as competências exclusivas ao Congresso Nacional com exceção daquelas cuja competência seja privativa do Presidente da República; notadamente, o art. 84, inciso XXIII: “*enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição*”. Neste caso, a iniciativa é privativa ao Presidente da República.. Estes dispositivos dizem respeito a conteúdo amplíssimo,

Restam ainda, no entanto, à Câmara e ao Senado, indistintamente, uma gama gigantesca de matérias, muitas das quais não dizem respeito diretamente a questões federativas, o que seria, a princípio, a matéria de competência da Casa Alta. A título de exemplo, já que não vem ao caso transcrever aqui as dezenas de incisos que compreendem os artigos supra-citados, o art. 22, inc. I da Constituição Federal estabelece que compete à União, privativamente, legislar sobre “direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”.

Ou seja, excetuando no caso do Senado as competências exclusivas da Câmara, e vice-versa, ambas as Casas têm poder de iniciar e vetar projetos sobre todos aqueles temas.

No caso das competências exclusivas de cada uma das Casas, vejamos:

### *Seção III*

#### *DA CÂMARA DOS DEPUTADOS*

*Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:*

*I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;*

*II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;*

*III - elaborar seu regimento interno;*

*IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)*

*V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.*

### *Seção IV*

#### *DO SENADO FEDERAL*

*Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes*

*de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional n° 23, de 02/09/99\)](#)*

*II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional n° 45, de 2004\)](#)*

*III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:*

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;*
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;*
- c) Governador de Território;*
- d) Presidente e diretores do banco central;*
- e) Procurador-Geral da República;*
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;*

*IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;*

*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;*

*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;*

*X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;*

*XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;*

*XII - elaborar seu regimento interno;*

*XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998\)](#)*

*XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.*

*XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. [\(Incluído pela Emenda Constitucional n° 42, de 19.12.2003\)](#)*

No que se trata de competências exclusivas, o Senado tem claramente prerrogativas que a Câmara. Especificamente no que importa à questão federativa, o Senado tem como

competências exclusivas o art. 52, inc. V, VI, VII, VIII e IX, relativos a operações financeiras, dívidas e créditos da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios.

No entanto, é possível observar que muita das competências do Senado ultrapassam seu caráter de Casa federativa, e inclusive lhe dão mais força que a Câmara dos Deputados em muitos aspectos. Embora a Câmara tenha a prerrogativa de processar o Presidente e o Vice-presidente da República, é ao Senado que compete o julgamento. Além disso, o Senado tem prerrogativas exclusivas quando se trata da aprovação de autoridades, ou ainda da suspensão da execução de legislação declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Ainda no tocante às competências de cada uma das Casas, mais especificamente no que diz respeito ao processo legislativo, veremos como estabelece a Constituição Cidadã em sua seção VIII, art. 59 e seguintes.

A começar pelas emendas constitucionais, o art. 60 reza que:

*Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*

*I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;*

*II - do Presidente da República;*

*III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.*

...

*§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.*

Nota-se que, no que diz respeito à deliberação quanto às emendas constitucionais, ou seja, a mais alta hierarquia legal no ordenamento jurídico brasileiro, as competências da Câmara e do Senado são absolutamente equivalentes. Isto é, tanto a Casa eleita para representar o povo, pelo voto proporcional, como aquela eleita para eleger os estados, através do voto majoritário, estão em pé de igualdade no que diz respeito a essa matéria, por dois motivos. Primeiramente, porque tanto a Câmara como o Senado possuem igual poder de propor emendas constitucionais, a partir da manifestação de um terço de seus membros. E, em segundo lugar, porque nenhuma das duas Casas possui a decisão final no que diz respeito à sua aprovação. Em ambas as Casas, é preciso que se aprove a emenda com maioria qualificada, ou seja, 3/5 dos membros em cada uma. Observamos, portanto, que, pelo menos no que diz respeito às emendas constitucionais, há perfeita simetria entre as Casas, tanto para sua proposição, como para sua aprovação.

Seguindo com as competências legislativas de cada Casa, analisemos quais elas são no tocante às leis ordinárias e complementares:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

Tanto na Câmara, como no Senado, a iniciativa de leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão. Aqui está presente, mais uma vez, um elemento de simetria entre as Casas no bicameralismo brasileiro. Analisemos como se dá o processo legislativo, em linhas gerais:

*Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.*

*Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.*

Ambas as Casas têm poder de iniciativa na legislação ordinária e complementar. Aprovada primeiramente em uma das Casas, o projeto segue à outra, que podera rejeitá-lo, aprová-lo ou emendá-lo. No caso da emenda, o projeto retorna à Casa onde iniciou, que terá a palavra final, podendo ou não acatar as emendas propostas pela Casa revisora. Isto ocorrerá independentemente da Casa onde se iniciou o projeto. Se foi na Câmara, esta terá a palavra final no caso de serem apresentadas emendas no Senado, e vice-versa.

Este é, certamente, mais um elemento da simetria no bicameralismo brasileiro. No entanto, há ponderações a serem apresentadas neste ponto, especificamente. Pelo motivo de que, há certos trâmites que iniciam-se obrigatoriamente pela Câmara dos Deputados:

*Art. 62*

...

*§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela **apresentação à Câmara dos Deputados** de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.*

...

*Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores **terão início na Câmara dos Deputados**.*

A Câmara dos Deputados certamente está numa posição favorável em relação ao Senado nos casos específicos do art. 62, § 2º, e do art. 64. Isto pois, uma vez que as matérias ali elencadas se iniciam pela Câmara, é esta também quem terá a palavra final. Se, no caso da iniciativa popular, isto não tem grande importância na conformação do bicameralismo nacional, já que a sua propositura é muito dificultada pelas exigências do próprio parágrafo reproduzido acima, o fato da Câmara ter a iniciativa quando se trata de projetos de lei de iniciativa do Presidente da República dá a ela uma importância considerável no atual contexto da produção legislativa brasileira. Isto pois a grande maioria das leis aprovadas são de iniciativa do executivo. Das 1259 leis aprovadas no Congresso Nacional entre 1988-94, apenas 176 são de autoria de parlamentares; 86 tem autoria do Judiciário e as restantes vieram do Executivo (BACKES, 1997).

A posição privilegiada da Câmara dos Deputados na tramitação dos projetos apresentados pelo Poder Executivo tende a desequilibrar a seu favor a simetria bicameral no Brasil. Esse é o entendimento de Marcello Simão Branco:

*“o bicameralismo brasileiro não é perfeitamente simétrico e incongruente, mas sim moderadamente assimétrico e incongruente. A diferença a favor da Câmara dos Deputados é que por ela inicia-se uma ampla proposta de mudança legislativa vinda de fora, especialmente do poder Executivo, que é quem protagoniza a produção legislativa no país. Entra-se primeiro nela, caso o Senado não vete, é ela quem tem a palavra final, podendo, inclusive, desconsiderar o que eventualmente possa ter sido alterado pelo Senado, inclusive em questões de âmbito federativo (BRANCO, 2012).*

Portanto, quanto às competências das Casas no Poder Legislativo brasileiro, observamos que são, em linhas gerais, equivalentes, sendo que o Senado possui maiores competências exclusivas, notadamente no que diz respeito a questões financeiras dos entes federativos, bem como à aprovação de autoridades e suspensão da execução de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. De outro lado, a Câmara está em situação mais vantajosa no processo legislativo, pois a tramitação de projetos do Poder Executivo iniciam-se, obrigatoriamente, nesta Casa. Vejamos, de maneira esquematizada, na tabela abaixo reproduzida:

Tabela 3<sup>3</sup>:

## Quadro II

Distribuição das atribuições constitucionais que afetam a simetria do bicameralismo		
Atribuições que afetam o poder de gerar leis	Prerrogativas	
	SF	CD
<b>Atribuições legiferantes</b>		
Propõe projeto de lei e emenda constitucional	Sim	Sim
Participa da produção de legislação financeira	Sim	Sim
Participa da produção de legislação não-financeira	Sim –	Sim +
Rejeita definitivamente projeto de lei	Sim	Sim
Rejeita definitivamente veto do Poder Executivo	Não*	Não*
Delibera sobre emenda constitucional	Sim	Sim
Participa da aprovação de Leis Delegadas	Sim	Sim
Tem exclusividade para deliberar sobre certas matérias	Não	Não
Tem poder de veto sobre medidas provisórias	Sim	Sim
<b>Regras para deliberação conjunta e solução de impasses entre as casas</b>		
Convoca sessão extraordinária do Congresso	Sim +	Sim –
Toma decisão terminativa em caso de impasses	Sim –	Sim +
Participa das comissões mistas em condição de igualdade	Sim	Sim
Participa das sessões conjuntas em condição de autonomia	Sim	Sim
As sessões conjuntas são presididas pelo presidente da Casa	Sim	Não
Pode utilizar a passagem do tempo em seu favor	Sim +	Sim –

Fonte: elaboração própria, a partir de Llanos (2002), Neiva (2004) e da Constituição Federal (1988).

[+] maior peso no exercício da função; [-] menor peso no exercício da função.

\* As duas casas têm de entrar em acordo para rejeitar veto do Executivo.

Ainda no que diz respeito às competências do Senado, é importante trazer à luz uma visão crítica sobre o tema. A representação distorcida das regiões menos populosas no Senado justifica-se pelo fato de que esta é uma Casa voltada para a representação dos Estados, e não do Povo. No entanto, suas atribuições são tão amplas ou mesmo mais ainda que aquelas relativas à Câmara dos Deputados. De acordo com José Antonio Giusti Tavares, citado por Ana Luiza Backes (BACKES, 1997):

*"Finalmente, preservando e fortalecendo as funções constitucionais do Senado - que compreendem as emendas à Constituição, as leis complementares, bem como todas as leis e decisões concernentes à federação, à distribuição da competência fiscal entre a União e os estados, aos interesses legítimos dos estados e às relações exteriores da União - e,*

*em particular, o mecanismo de freios e contra-pesos entre a Câmara e o Senado, faz-se necessário reduzir consideravelmente a competência e o escopo de poder do Senado, retirando-lhe as funções que não lhe são essenciais, e promovendo a*

<sup>3</sup> ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo importa? Uma análise da produção legislativa no Brasil a partir do Senado Federal. *Bilhetim*, mai. 2012. Disponível em: <[http://www.bilhetim.com.br/upload/arq\\_arquivo/55.pdf](http://www.bilhetim.com.br/upload/arq_arquivo/55.pdf)>. Acesso em 12 out. 2014.

*discreta predominância da Câmara, com o propósito de desobstruir o processo legislativo e sustentar a hegemonia constitucional e política da União sobre os estados. (TAVARES, 1995)"*

### **5.3. A Composição das Casas e sua incongruência**

Os artigos 45 e 46 da Constituição Federal dispõem, além da competência das Casas do Congresso nacional, também acerca da composição de cada uma delas. Isto é, no caso da Câmara, a os representantes do povo, ou deputados, serão eleitos pelo sistema proporcional em cada distrito eleitoral, que são os Estados, Territórios e Distrito Federal. Já o Senado será composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, em número de três por unidade federativa, com mandatos de oito anos e cuja renovação será parcial, a cada quatro anos, de 1/3 e 2/3 dos membros, alternadamente.

Aqui, observamos, de acordo com as definições de Liphart sobre os tipos de bicameralismo, que o bicameralismo brasileiro é incongruente, por diversos motivos: em primeiro lugar, as Casas representam elementos distintos dentro da República. Ao passo que a Câmara representa, diretamente, o povo, o Senado representa os entes federativos. Não obstante, o método de eleição dos representantes de cada uma das Casas reforça essa incongruência, uma vez que os deputados são eleitos pela regra proporcional, ao passo que os senadores, pela regra majoritária. Além disso, o mandato dos senadores dura o dobro que o dos deputados (8 anos e 4, respectivamente), além de nunca ser renovado totalmente, mas sempre parcialmente, 1/3 e 2/3 de seus membros, alternadamente. Temos aqui, portanto, motivos pelos quais, de acordo com o sistema de Liphart, podemos considerar o bicameralismo brasileiro como incongruente. Vejamos a tabela a seguir:

Tabela 4<sup>4</sup>:

**Quadro I**  
**Variáveis que afetam a incongruência legislativa no Brasil**

Variáveis	Regras para composição das casas		Efeito
	Senado	Câmara	
Tamanho das câmaras	81 cadeiras	513 cadeiras	Incongruência
Sistema eleitoral	Majoritário	Proporcional	Incongruência
Tipo de lista	Um ou dois candidatos	Lista aberta	Incongruência
Circunscrição eleitoral	Estado federado	Estado federado	Congruência
Magnitude média	3*	19	Incongruência
Renovação eleitoral	Parcial	Total	Incongruência
Data das eleições	Coincidentes	Coincidentes	Congruência
Duração do mandato	8 anos	4 anos	Incongruência
Idade mínima exigida	35 anos	21 anos	Incongruência
Regras para suplência	Nomeação **	Lista de espera	Incongruência
Outros requisitos para ser candidato	Mesmas regras***	Mesmas regras	Congruência

Elaboração Própria, 2008.

\* Considerando a disputa eleitoral, a magnitude é 1 ou 2, conforme a renovação seja de 1/3 e 2/3 da Casa. O número de candidatos por partido ou coligação é igual ao número de vagas em disputa na eleição em questão.

\*\* No Senado a nomeação é feita pelo candidato a Senador. Se ele ganha as eleições, seus suplentes também vencem, muito embora eles dificilmente se exponham nas campanhas eleitorais. Na Câmara, os suplentes saem de uma "lista de espera" dos deputados mais votados, mas que não conseguiram votos suficientes para serem eleitos na distribuição de cadeiras que é feita imediatamente após as eleições.

\*\*\* O § 3º do art. 14 da Constituição Federal diz que: "São condições de elegibilidade [para qualquer cargo], na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; [...] § 4º: São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos."

A incongruência no bicameralismo brasileiro tem origem, como sabemos, na própria motivação teórica e fundamentação jurídica para sua existência e preservação ao longo do desenvolvimento institucional da República.

Tivemos a oportunidade, na primeira parte deste trabalho, de abordar o desenvolvimento do bicameralismo em diferentes países e épocas históricas. Esse sistema desenvolveu-se em condições muitas vezes variadas e com propósitos distintos.

No caso do Brasil, podemos observar que não somente uma, mas várias características do bicameralismo como fenômeno político global se confirmam nacionalmente.

Primeiramente, é preciso notar o perfil dos senadores. O deputado federal precisa ter, no mínimo, 21 anos de idade. Já o senador, 35 anos de idade. Isto demonstra, claramente, qual o perfil que o constituinte buscou para o Senado e seus membros: uma Casa experiente,

<sup>4</sup> idem.

sóbria, que tem a temperança como uma de suas grandes virtudes. A Câmara, por outro lado, está mais sujeita aos ímpetos da juventude.

O mesmo perfil se confirma quando se analisa a duração e a renovação dos mandatos senatoriais. O fato de a duração dos mandatos ser de 8 anos, nada menos que o dobro dos mandatos da Câmara, demonstra que o Senado está muito menos sujeito à renovação provocada por mudanças bruscas na sociedade, na relação entre os grupos da sociedade civil e classes sociais. Não bastasse esse elemento, a renovação dos membros nunca é total, mas sempre parcial, alternadamente, de 1/3 e 2/3 dos mandatos, a cada 4 anos. Portanto, mesmo que a Casa venha a sofrer impactos de mudanças sociais num episódio de renovação de parte da Casa, a outra parte dela sempre refletirá a vontade e os anseios do eleitorado de 4 anos antes. Isto é, sem dúvida, a afirmação do caráter conservador do Senado, que perpassa diversos modelos bicamerais ao redor do globo.

A Câmara, por outro lado, é completamente renovada, e a cada quatro anos. Isso faz com que ela esteja mais sujeita a refletir as mudanças sociais.

Ainda há outro elemento importante para a análise da composição das Casas, que reforça a incongruência do bicameralismo brasileiro; trata-se dos sistemas eleitorais, e as representações regionais.

Primeiramente, é importante ressaltar que, tanto na Câmara, como no Senado, existem distorções na representação, o que acarreta que algumas regiões sejam mais representadas que outras, proporcionalmente à população de cada uma delas.

No Senado, é natural e esperado que isto ocorra, pelo motivo de que, como já aventado anteriormente, os Senadores representam os Estados e o Distrito Federal, e não o Povo, diretamente.

Já na Câmara, isto não é tão banal, uma vez que esta deve, justamente, contrapor-se ao peso regional excessivo do Senado, através da representação direta do Povo.

No entanto, as distorções na representação provocadas pelas regras de representação por região também afetam a representação direta na Câmara dos Deputados, ou a regra “*one man, one vote*”. Isto ocorre pela estipulação de números mínimo e máximo de deputados por estado, no art. 45 da Constituição. A tabela a seguir indica o número de deputados a que cada Estado tem direito hoje, com as limitações impostas pela Constituição, e a quantos teriam caso a proporcionalidade fosse adotada como única regra para a eleição dos Deputados:

Tabela 5<sup>5</sup>:

Estados	População 2010	% em relação ao total da população do país	Representação Atual (A)	% em relação a A (A')	Representação Proporcional (B)	% em relação a B (B')	Diferença (A-B)
Acre	733.559	0,38	8	1,55	2	0,39	6
Amazonas	3.483.985	1,83	8	1,55	9	1,75	-1
Amapá	669.526	0,35	8	1,55	1	0,19	7
Pará	7.581.051	3,97	17	3,31	19	3,7	-2
Rondônia	1.562.409	0,82	8	1,55	4	0,78	4
Roraima	450.479	0,24	8	1,55	1	0,19	7
Tocantins	1.383.445	0,73	8	1,55	4	0,78	4
<b>Região Norte</b>	<b>15.864.454</b>	<b>8,32</b>	<b>65</b>	<b>12,67</b>	<b>40</b>	<b>7,8</b>	<b>25</b>
Alagoas	3.120.494	1,64	9	1,75	9	1,75	0
Bahia	14.016.906	7,35	39	7,6	40	7,79	-1
Ceará	8.452.381	4,43	22	4,29	22	4,29	0
Maranhão	6.574.789	3,45	18	3,51	17	3,31	1
Paraíba	3.766.528	1,97	12	2,34	10	1,95	2
Pernambuco	8.796.448	4,61	25	4,87	24	4,68	1
Piauí	3.118.360	1,63	10	1,95	9	1,95	1
Rio Grande do Norte	3.168.027	1,66	8	1,55	8	1,55	0
Sergipe	2.068.017	1,08	8	1,55	5	0,97	3
<b>Região Nordeste</b>	<b>53.081.950</b>	<b>27,83</b>	<b>151</b>	<b>29,43</b>	<b>144</b>	<b>28,07</b>	<b>7</b>
Distrito Federal	2.570.160	1,35	8	1,55	6	1,17	2
Goiás	6.003.788	3,15	17	3,31	15	2,92	2
Mato Grosso	3.035.122	1,59	8	1,55	8	1,55	0
Mato Grosso do Sul	2.449.024	1,28	8	1,55	6	1,17	2
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>14.058.094</b>	<b>7,37</b>	<b>41</b>	<b>7,99</b>	<b>35</b>	<b>6,82</b>	<b>6</b>
Espírito Santo	3.514.952	1,82	10	1,95	9	1,75	1
Minas Gerais	19.597.330	10,27	53	10,33	54	10,53	-1
Rio de Janeiro	15.989.929	8,38	46	8,97	43	8,38	3
São Paulo	41.262.199	21,63	70	13,64	112	21,83	-42
<b>Região Sudeste</b>	<b>80.364.410</b>	<b>42,13</b>	<b>179</b>	<b>34,89</b>	<b>218</b>	<b>42,5</b>	<b>-39</b>
Paraná	10.444.526	5,48	30	5,85	29	5,65	1
Rio Grande do Sul	10.693.929	5,61	31	6,04	31	6,04	0
Santa Catarina	6.248.436	3,28	16	3,12	16	3,12	0
<b>Região Sul</b>	<b>27.386.891</b>	<b>14,35</b>	<b>77</b>	<b>15,01</b>	<b>76</b>	<b>14,81</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>#####</b>	<b>100</b>	<b>513</b>	<b>100</b>	<b>513</b>	<b>100</b>	<b>0</b>

A partir da tabela acima, podemos inferir que, de fato, há uma sobre-representação das

<sup>5</sup> BRANCO, Marcello Simão. Efeitos consociativos do bicameralismo e da representação no Congresso brasileiro. *Textos & Debates*, Boa Vista, n. 19, p. 7-29, 2012.

regiões menos populosas, bem como uma sub-representação das regiões mais populosas na Câmara dos Deputados. Isto se dá pela já mencionada limitação , por estado, de setenta deputados, no máximo, e oito, no mínimo. A região mais prejudicada é a Sudeste, notadamente o Estado de São Paulo, ao passo que a mais favorecida por este dispositivo é a região Norte e seus Estados menos populosos como Roraima e Amapá.

No Senado, a distorção na representação é ainda maior, uma vez que todos os Estados têm um número idêntico de cadeiras, em número de três para cada. Vejamos como se dava a representação dos senadores no ano de 2010:

Tabela 6<sup>6</sup>:

Estados	População	% em relação ao total da população do país	Representantes
	-2010		
Acre	733.659	0,38	3
Amazonas	3.483.985	1,83	3
Amapá	669.626	0,35	3
Pará	7.581.051	3,97	3
Roraima	1.582.409	0,82	3
Roraima	460.479	0,24	3
Tocantins	1.383.445	0,73	3
<b>Região Norte</b>	<b>15.864.454</b>	<b>8,32</b>	<b>21 (25,92%)<sup>[1]</sup></b>
Alagoas	3.120.494	1,64	3
Bahia	14.016.906	7,35	3
Ceará	8.852.381	4,43	3
Maranhão	6.574.789	3,45	3
Paraíba	3.786.628	1,97	3
Pernambuco	8.796.448	4,61	3
Piauí	3.118.380	1,63	3
Rio Grande do Norte	3.188.027	1,66	3
Sergipe	2.088.017	1,08	3
<b>Região Nordeste</b>	<b>93.081.950</b>	<b>27,83</b>	<b>27 (33,34%)</b>
Distrito Federal	2.570.160	1,35	3
Goiás	6.093.788	3,18	3
Mato Grosso	3.036.122	1,59	3
Mato Grosso do Sul	2.449.024	1,28	3
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>14.058.094</b>	<b>7,37</b>	<b>12 (14,81%)</b>
Espírito Santo	3.514.952	1,82	3
Minas Gerais	19.597.330	10,27	3
Rio de Janeiro	15.589.929	8,38	3
São Paulo	41.262.199	21,63	3
<b>Região Sudeste</b>	<b>80.364.410</b>	<b>42,13</b>	<b>12 (14,81%)</b>
Paraná	10.444.528	5,48	3
Rio Grande do Sul	10.893.929	5,61	3
Santa Catarina	6.248.436	3,28	3
<b>Região Sul</b>	<b>27.386.891</b>	<b>14,35</b>	<b>9 (11,12%)</b>
<b>Total</b>	<b>190.735.799</b>	<b>100</b>	<b>81 (100%)</b>

<sup>6</sup> idem.

Para compreender melhor o significado destas sobre-representações e sub-representações regionais, podemos dividir as regiões em dois grupos: aquelas que estão sobre-representadas, e as que estão sub-representadas, tanto na Câmara como no Senado.

Na Câmara dos Deputados, as regiões sobre-representadas, ou seja, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, somadas, possuem 50,1% das cadeiras, enquanto sua população representa 43,52% da população nacional. Por outro lado, as regiões sub-representadas, isto é, Sudeste e Sul, têm 49,9% das cadeiras, ao passo que representam 56,48% da população brasileira. Objetivamente, portanto, mesmo na Câmara dos Deputados, que responde ao Povo, diretamente, a sua representação está prejudicada pela imposição de limites de representação por Estado.

No Senado, a distância entre os sub-representados e os sobre-representados é muitíssimo maior. Aqui, as três regiões sobre-representadas, ou seja, Norte, Nordeste e Centro-oeste, que representam, de fato, 43,52% da população brasileira, possuem 73% das cadeiras na Casa Alta. As duas regiões sub-representadas, isto é, as regiões Sul e Sudeste, no caso do Senado, possuem apenas 27% das cadeiras, embora representem 56,48% da população brasileira.

A partir dos dados apresentados, é possível afirmar que as distorções na representação das Casas legislativas brasileiras são grandes o suficientes para permitir o veto da minoria às aspirações da maioria, tanto na Câmara como no Senado. Ou mesmo o governo da minoria contra a maioria. No caso do Senado, as regiões sobre-representadas têm inclusive maioria superior à necessária para a aprovação de emendas constitucionais. E isto pode comprometer a democracia brasileira. A problematização vai no seguinte sentido:

"A segunda condição fundamental para avaliar o desempenho de um sistema eleitoral-partidário está contida na fórmula alencariana: inexistência de tirania da maioria; inexistência de veto da minoria. Não é suficiente, portanto, que um sistema seja representativo, no sentido de distribuir poder parlamentar tão aproximadamente igual ao poder eleitoral dos partidos - garantindo aí a representação das diversas correntes de opinião. É necessário, ademais, que as minorias parlamentarmente representadas não sejam esmagadas pela maioria, nem, por outro lado, tenham condições de impedir a maioria de governar. O equilíbrio entre o direito da minoria à representação e audiência parlamentares e o direito da maioria ao governo não-despótico é a regra de ouro formulada cristalina e teoricamente por José de Alencar para a operação de qualquer sistema representativo, que será tanto mais justo quanto mais equilibrado for (SANTOS & SCMITT, 1995). "

Não se trata, aqui, de se afirmar que o país esteja dividido politicamente entre os dois

blocos regionais. Mas sim, de se sublinhar, como fato, que a sobre-representação das regiões menos populosas pode, de fato, distorcer os anseios da maioria da população brasileira. É possível demonstrar essa hipótese através de um exemplo.

Soares (1984) demonstra que a votação da Câmara dos Deputados que rejeitou a Emenda Dante de Oliveira, fruto do movimento “*Diretas, Já!*”, que propunha eleições diretas para Presidente da República, poderia ter sido diferente caso a representação da Casa Baixa respeitasse o princípio do “*one man, one vote*”:

*“A Emenda Dante de Oliveira teria sido aprovada pela Câmara dos Deputados, se São Paulo tivesse o número de deputados a que tem direito em função de sua população e de seu eleitorado. Para aquilatar a importância da distorção dos estados na Câmara dos Deputados, pensem na seguinte aritmética: faltaram 22 votos para que a Emenda Dante de Oliveira fosse aprovada na Câmara dos Deputados. São Paulo tem, aproximadamente 21% da população brasileira e 22% do eleitorado, mas somente 13% dos deputados federais. Caso a representação na Câmara dos Deputados fosse proporcional à população ou ao eleitorado, São Paulo teria, aproximadamente 105 deputados, ou 45 a mais do que efetivamente tem. Os deputados paulistas votaram da seguinte maneira: 45 a favor, ou 75%, 5 contra, e 10 ausentes. Na hipótese razoável de que os 45 deputados adicionais de São Paulo votariam como os 60 que São Paulo efetivamente tem, seriam mais 33 votos a favor e a Emenda teria sido aprovada (SOARES, 1984).”*

Como se sabe, as mobilizações e passeatas pelas “*Diretas, Já!*” tiveram seu centro nos grandes centros urbanos do país, notadamente no Sudeste.

Pelo todo exposto, é possível afirmar que a atual configuração do bicameralismo permite, de fato, o veto da minoria. Isto ocorre em ambas as Casas, porém, principalmente no Senado, que é a Casa na qual a representação está mais desequilibrada, embora na Câmara também haja uma sobre-representação das regiões menos populosas. A justificativa para este desequilíbrio no Senado, como já vimos, é que a Casa Alta não representa o Povo, mas os Estados. Portanto, nem mesmo faria sentido analisar a representação no Senado de acordo com o número de cidadãos que cada parlamentar representa, uma vez que se trata de uma Casa federativa. No entanto, é necessário verificar, na prática, se o Senado cumpre este papel.

#### **5.4. A adoção do bicameralismo forte se justifica no Brasil?**

A análise do atual sistema bicameral brasileiro levou-nos à afirmação de que ele se caracteriza, em primeiro lugar, pela simetria, uma vez que as duas Casas têm poderes

equivalentes, e, em segundo lugar, pela incongruência, devido à diferença na composição de cada Casa, e no modo de representação de cada uma. O bicameralismo brasileiro é, portanto, forte, de acordo com a definição de Liphart. Além disso, adotando os critérios de Tsebelis & Money, também é possível afirmar que o bicameralismo brasileiro tem forte dimensão política, pois as Casas representam elementos distintos da República; ao passo que a Câmara representa o Povo, diretamente, o Senado representa os Estados federativos.

Esta configuração institucional do Poder Legislativo brasileiro, portanto, encontra explicações na necessidade de que haja, na República Federativa brasileira, uma Casa destinada à representação do Povo, e outra, para a representação dos Estados. Embora haja outras características e distinções entre elas, esta é a que mais fortemente justificou a opção do Constituinte pela forma bicameral.

O que resta, portanto, é a “prova dos nozes”. A atuação do sistema bicameral brasileiro, e, notadamente, da sua Casa Alta, justifica o bicameralismo forte no Brasil?

Como pudemos analisar no item anterior, as competências da Câmara e do Senado são muito similares, muito embora aquela represente o Povo, e este, os Estados. Na prática, é assim que se dá? Como é a produção legislativa na Câmara e no Senado, ou melhor, quais de suas atribuições são mais utilizadas pelos parlamentares de cada Casa, de acordo com a competência que lhe foi conferida, tanto pela Constituição como por seus mandantes?

Primeiramente, a partir das informações do próprio Senado em relação à abrangência territorial dos projetos apresentados na própria Casa, a sua maioria significativa tem abrangência nacional:

Tabela 7<sup>7</sup>:

**Nível de Agregação – Projetos de Lei do Senado (PLS)**  
**Senado Federal, 1995-2010**

Nível de Agregação	Frequência	Porcentagem %
INDIVIDUAL	14	3,9
LOCAL	17	4,7
REGIONAL	18	5,0
SETORIAL	49	13,6
NACIONAL	258	71,5
FEDERATIVA	5	1,4
Total	361	100,0

A grande maioria dos Projetos de Lei do Senado em tramitação entre 1995 e 2010, portanto, tem abrangência nacional, ao contrário do que se poderia pensar à primeira vista, dado o caráter da Casa, de Câmara Federal. Curiosamente, os Projetos de Lei de âmbito federativo são os menos frequentes, representando apenas 1,4% do total.

É possível, também, classificar os mesmos projetos de acordo com a matéria tratada:

Tabela 8<sup>8</sup>:

**Tema ou Assunto – Projetos de Lei do Senado (PLS)**  
**Senado Federal, 1995-2010**

Tema ou Assunto	Frequência	Porcentagem %
ADMINISTRATIVO	42	11,6
ECONÔMICO	73	20,2
HONORÍFICO	13	3,6
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0
POLÍTICO	18	5,0
SOCIAL	205	56,8
CULTURAL-CIENTÍFICO- TECNOLÓGICO	2	0,6
ECOLÓGICO	8	2,2
Total	361	100,0

<sup>7</sup> MENDONÇA SOBRINHO, Milton de Souza. Desempenho legislativo e abrangências das propostas apresentadas no Senado brasileiro. 157 p. Tese – Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

<sup>8</sup> idem.

Por este critério, a maioria dos projetos apresentados pelos senadores são os de cunho social, descritos detalhadamente pelo autor do referido estudo da seguinte maneira:

*“Não foram poucas as propostas que alteravam os Códigos de Defesa do Consumidor, de Trânsito Brasileiro, de Processo Civil, Penal, Estatuto da Criança e do Adolescente ou políticas específicas para idosos. Como também não foi raro a ocorrência de projetos de lei que tocassem nos pormenores cotidianos da vida social, como direitos da pessoa com deficiência, proibição do fumo em aeronaves, garantias de privacidade aos usuários da internet. Com efeito, constatou-se que o leque de assuntos dentro da temática social também foi bastante diversificado (MENDONÇA SOBRINHO, 2014).”*

Embora as temáticas tenham relevância indubitável, as Propostas de Lei do Senado, em sua ampla maioria, não concernem ao tema federativo.

Analisemos agora o universo das Propostas que, após o trâmite entre as duas Casas e a sanção do Presidente da República, de fato tornam-se Lei no Senado. Não teriam, dentre essas, as leis concernentes aos temas federativas maior proporção? Vejamos:

TABELA 9<sup>o</sup>:

**PROPOSTAS TRANSFORMADAS EM LEI EM QUE O SENADO TEVE A  
PALAVRA FINAL  
(1988 A 1997)**

ASSUNTO			%	EMENDA NA CÂMARA	EMENDAS APROVADAS NO SENADO
ECONÔMICOS		15	17	6 (40%)	4 sim 2 em parte
ADMINISTRATIVOS		14	16	4 (29%)	2 sim 1 em parte
DIREITOS		29		4 (14%)	3 em parte 1 não
	ATIVIDADES SOCIAIS	6		2 (33%)	1 sim 1 em parte
SOCIAIS	FUNDOS SOCIAIS	5	55	0	-
	BENEFÍCIOS CATEGORIAS	2		1 (50%)	sim
	BENEFÍCIOS PESSOAIS	2		1 (50%)	sim
	(LEIS PENAS)	4			
POLÍTICO-INSTITUCIONAIS		7	8	4 (57%)	1 não 1 sim 1 em parte
HOMENAGEM		3	4	0	
<b>TOTAL</b>		<b>87</b>	<b>100</b>	<b>22 (25%)</b>	<b>10 sim 9 em parte 3 não</b>

FONTE: Banco de dados do PRODASEN

A tabela demonstra que, mesmo dentre as leis em que o Senado teve a palavra final, as d e âmbito social sã

A justificativa para o bicameralismo forte no Brasil, portanto, fica questionada quando se analisa a atividade legislativa prática do Senado. Embora se estruture como uma Casa federativa, sua atuação é ampla, atingindo todos os âmbitos do ordenamento jurídico brasileiro. Desta forma, deixa, inclusive, em segundo plano aquilo que seria sua função por excelência, de acordo com o art. 46 da Constituição Federal.

<sup>9</sup> BACKES, Ana Luiza. Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado. 179 p. Tese – Universidade de Brasília. Brasília, 1997.

É importante lembrar que o Congresso brasileiro é o segundo mais caro do mundo, ficando atrás, apenas, do Congresso dos Estados Unidos da América. Vejamos a tabela elaborada pelo grupo Transparência Brasil relativa aos orçamentos do ano de 2007:

Tabela 10<sup>10</sup>:

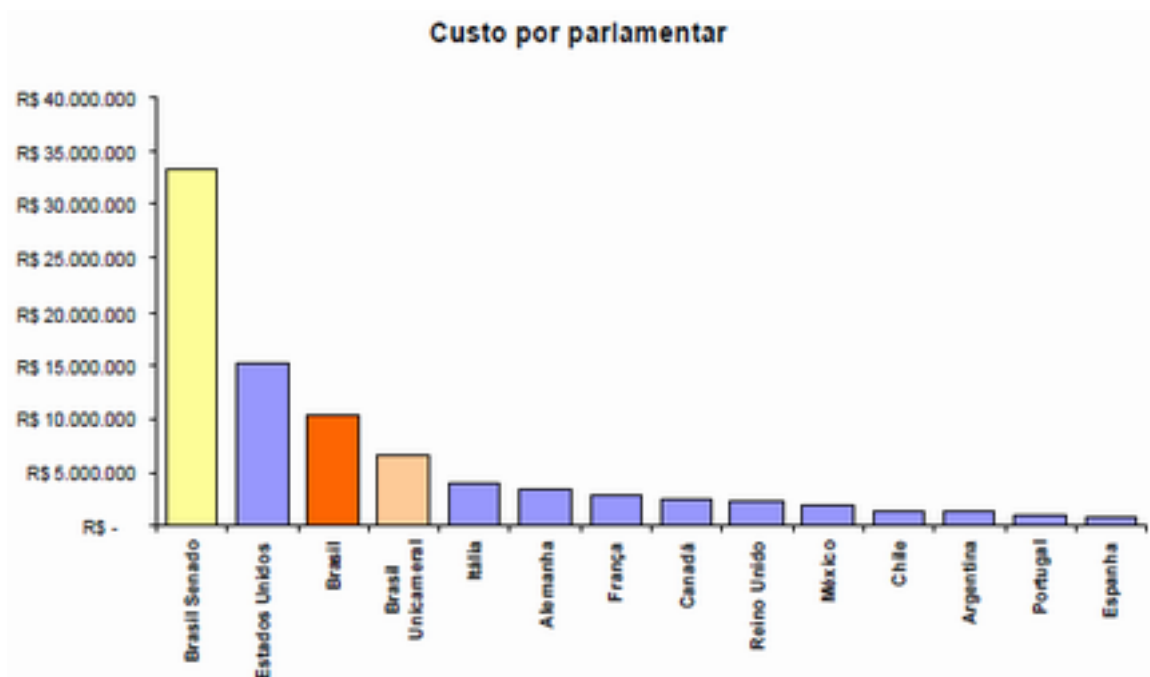
<b>País</b>	<b>Orçamento do Legislativo</b>	<b>Parlamentares</b>	<b>Custo por parlamentar</b>	<b>Quantas vezes</b>	<b>Quantas vezes (BR unicameral)</b>
<i>Brasil Senado</i>	R\$ 2.680.468.223,00	81	R\$ 33.092.200,28		
<i>Estados Unidos</i>	R\$ 8.174.300.000,00	535	R\$ 15.279.065,42	0,7	0,4
<b>Brasil</b>	<b>R\$ 6.068.072.181,00</b>	<b>594</b>	<b>R\$ 10.215.609,73</b>		
<i>Brasil Câmara</i>	R\$ 3.387.603.958,00	513	R\$ 6.603.516,49		
<i>Itália</i>	R\$ 3.766.705.810,60	945	R\$ 3.985.932,07	2,6	1,7
<i>Alemanha</i>	R\$ 2.104.494.224,60	614	R\$ 3.427.515,02	3,0	1,9
<i>França</i>	R\$ 2.154.458.711,78	745	R\$ 2.891.890,89	3,5	2,3
<i>Canadá</i>	R\$ 952.581.722,62	413	R\$ 2.306.493,28	4,4	2,9
<i>Reino Unido</i>	R\$ 1.422.529.950,00	646	R\$ 2.202.058,75	4,7	3,0
<i>México</i>	R\$ 1.187.041.566,45	628	R\$ 1.890.193,58	5,4	3,5
<i>Chile</i>	R\$ 207.012.200,60	158	R\$ 1.310.203,80	7,8	5,0
<i>Argentina</i>	R\$ 427.671.000,00	329	R\$ 1.299.911,85	7,9	5,1
<i>Portugal</i>	R\$ 219.100.058,97	230	R\$ 952.608,95	10,7	6,9
<i>Espanha</i>	R\$ 517.813.467,75	609	R\$ 850.268,42	12,0	7,8

Chama atenção, em particular, o custo individual de cada senador, anualmente. São R\$ 33 milhões de reais, cinco vezes mais o custo de um deputado federal (R\$ 6,6 milhões). Isto faz do senador brasileiro o parlamentar mais caro do mundo:

Gráfico 1<sup>11</sup>:

<sup>10</sup> TRANSPARÊNCIA BRASIL. *Congresso brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os Parlamentos de onze países*. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2014

<sup>11</sup> idem.



O Senado tem a firme função, de acordo com a Constituição Federal, de representar os Estados de maneira equânime, com o propósito de equilibrar o poder dos Estados mais desenvolvidos e populosos com aquele dos mais atrasados. No entanto, sua atuação legislativa não cumpre, pelo menos prioritariamente, este papel. Além disso, sua manutenção é custosa, ao ponto de serem os senadores brasileiros os parlamentares mais caros do mundo. É possível aventar a hipótese de que, numa eventual adoção do unicameralismo no Brasil, estes altos custos poderiam ser revertidos de forma mais efetiva para o desenvolvimento das regiões mais pobres do país, através do investimento em serviços públicos e infra-estrutura.

Além disso, considerando-se que as competências da Casa Alta brasileira poderiam ser transferidas para uma Câmara única, a produção legislativa seria mais célere, e responderia mais prontamente aos anseios da população, especialmente de seus setores mais carentes.

## 6. PERSPECTIVAS DE SUPERAÇÃO DO ATUAL MODELO BICAMERAL BRASILEIRO

Já foram relatados, anteriormente, os debates na Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte acerca da possibilidade de adoção do unicameralismo no Brasil, proposta que foi rejeitada, com a justificativa da necessidade de representação dos Estados no Congresso Nacional, em Casa própria e com os critérios atualmente vigentes.

No entanto, mais recentemente, em 2009 e 2010, foram apresentadas duas PECs com o intuito de instituir o bicameralismo no Brasil. Ambas já foram rejeitadas pela Comissão de Constituição e Justiça, no entanto nos parece válido, para o objeto em estudo neste trabalho, abordar essas propostas, bem como o parecer do relator que as rejeitou.

As PECs 451/2009 e 456/2010 foram apresentadas na Câmara dos Deputados, por 177 e 178 deputados, respectivamente, ultrapassando, portanto, o coeficiente mínimo de um terço dos membros da Casa para propostas de emendas constitucionais, e desta forma o relator da Comissão de Constituição e Justiça as recebeu.

Ambas as propostas visavam a extinção do Senado, realocando suas competências. A PEC 451/2009 propunha, ainda, a criação de uma Comissão Federativa do Congresso Nacional, que herdaria a maioria das competências do Senado. Já a PEC 456/2010 propunha a instauração da Assembleia Nacional em substituição ao Congresso Nacional.

Os argumentos levantados a partir de ambas para a adoção do unicameralismo dizem respeito à celeridade, economicidade e eficiência. Além disso, no caso da PEC 456/2010, utiliza também o fato de que a Câmara dos Deputados já possui uma distorção representativa em favor dos Estados menos populosos, o que não justificaria a manutenção da Casa Alta com este fim específico.

A proposta foi rejeitada na Comissão com a fundamentação de que a proposta atingia cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, inc. I:

*Art. 60*

...

*§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:*

*I - a forma federativa de Estado;*

...”

Ou seja, a Comissão de Constituição e Justiça entendeu que o proposta de extinção do Senado e adoção do sistema unicameralista colocava em risco a forma federativa de Estado, e, portanto, era, implicitamente, uma ameaça a Cláusula Pétrea, não podendo, portanto, prosseguir (BRASIL, 2013).

O Prof. José Luiz Quadros de Magalhães questiona a classificação do bicameralismo brasileiro como cláusula pétrea da Constituição Federal, argumentando que o que define uma Federação não é a existência de uma Casa Alta ocupada pelos Estados:

*“O que caracteriza o federalismo, o seu elemento essencial sem o que não se pode falar em federalismo, é a descentralização de competências constitucionais (o poder constituinte decorrente). A existência ou não de um Senado Federal não é um elemento essencial mas apenas uma característica de um tipo federal. (MAGALHÃES, 2008).”*

Esta monografia não tem a pretensão de oferecer uma resposta definitiva ao tema em pauta. No entanto, encara a possibilidade de revisão do atual modelo bicameral brasileiro. Por um lado, em relação ao Senado, no sentido de diminuir suas atribuições para aquelas meramente concernentes a questões federativas, para que ela faça jus à sua formação; ou ainda, admite-se a ideia de sua extinção, a partir da adoção do sistema unicameral no Brasil. Já em relação à Câmara, é possível sanar suas distorções regionais, a partir da flexibilização ou mesmo eliminação dos números máximo e mínimo por estado.

## 7. CONCLUSÃO

A partir da análise do bicameralismo enquanto fenômeno global, foi possível compreender suas características, tanto nos sistemas aristocráticos como nos federativos.

Principalmente com base ao modelo norte-americano, que é a principal influência do modelo brasileiro, pudemos observar as particularidades do modelo de bicameralismo federativo, que tem a característica da Câmara Federativa como Casa Alta, sendo este o caso do Brasil.

Também a partir da análise abrangente do bicameralismo, tomamos contato com a classificação de Liphart, de bicameralismos fortes, fracos e insignificantes. A partir desta classificação e da análise do modelo brasileiro, chegamos à conclusão de que ele pode ser classificado como um bicameralismo forte, pois é simétrico e incongruente.

Feito isso, adicionamos uma problematização a esta afirmação. Uma vez entendido que o bicameralismo brasileiro é forte, a atuação legislativa das Casas justifica esse modelo? A partir da análise dessa produção legislativa, focada no Senado, podemos constatar que ela não justifica, necessariamente, o modelo legislativo adotado no Brasil.

Por fim, trouxemos à tona duas Propostas de Emenda Constitucional voltadas à instituição do modelo unicameral no Brasil, que já foram rejeitadas pela Comissão de Constituição e Justiça. A partir do exame dos argumentos pró e contra essa mudança com o arranjo constitucional que é válido hoje, chegamos à conclusão de que a existência do Senado Federal não configura cláusula pétrea, pois não trata-se de peça central no modelo federativo.

De acordo com a hipótese que levantamos inicialmente, da relação entre a crise de representatividade e o arranjo do bicameralismo brasileiro, concluímos que, de fato, há uma relação entre ambas. Notadamente no sentido em que, com a atual configuração das Casas no Legislativo brasileiro, as minorias são sobre-representadas, o que pode representar um veto à vontade das majorias. Isto pode se configurar como um obstáculo à renovação das instituições, bem como da sua aproximação para com as necessidades cotidianas mais sentidas pela população, tão pleiteada por ela.

## 8. BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo importa? Uma análise da produção legislativa no Brasil a partir do Senado Federal. **Bilhetim**, mai. 2012. Disponível em: <[http://www.bilhetim.com.br/upload/arq\\_arquivo/55.pdf](http://www.bilhetim.com.br/upload/arq_arquivo/55.pdf)>. Acesso em 12 out. 2014.
- BACKES, Ana Luiza. **Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado**. 179 p. Tese – Universidade de Brasília. Brasília, 1997.
- BOYD, Julian P. et al. **The Papers of Thomas Jefferson**. Princeton: Princeton University Press, 1950--..
- BRANCO, Marcello Simão. **Efeitos consociativos do bicameralismo e da representação no Congresso brasileiro**. *Textos & Debates*, Boa Vista, n. 19, p. 7-29, 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 451/2009. **Parecer do Relator, Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG)**. Brasília, DF, 13 set. 2013. 6f. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1133178&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+451/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1133178&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+451/2009)>. Acesso em: 03 out. 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BUTTERFIELD, L. H. et al. **Diary and Autobiography of John Adams**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1961. 4 vols.
- CICERO, Marcus Tullius. **On the Commonwealth**. Columbus: Ohio State University Press, 1929.
- CUNHA, Rui Vieira da. **O Parlamento e a Nobreza Brasileira**. Brasília: Senado Federal, 1979. 443 p.
- FRANCE, Sénat. **Bicameralism around the world: position and prospects**. Disponível em: <<http://www.senat.fr/senatsdumonde/introenglish.html>>. Acessado em 12/07/2014.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; e JAY, John. **The Federalist**. Editado por Jacob E. Cooke. Middletown, Conn.: Wesleyan University Press, 1961.
- LIPHART, Arend. **Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.

- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **A necessidade de revisão do papel do Senado na democracia representativa brasileira – ou sua extinção**. *Direito Positivo*, 2008. Disponível em: <http://www.direitopositivo.com.br/modules.php?name=Artigos&file=display&jid=65>. Acesso em 04 out. 2014.
- MASTIAS, Jean; GRANGÉ, Jean. **Les secondes chambres du Parlement em Europe Occidentale**. Paris: Economica, 1987.
- MENDONÇA SOBRINHO, Milton de Souza. **Desempenho legislativo e abrangências das propostas apresentadas no Senado brasileiro**. 157 p. Tese – Universidade de Brasília. Brasília, 2014.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **De L'Ésprit des Lois**. Paris: Éditions Gallimard, 1995.
- MUTHOO, Abhinay; SHEPSLE, Kenneth. The Constitutional Choice of Bicameralism. In: HELPMAN, Elahan. **Institutions and economic performance**. United States of America: Harvard College, 2008. 610 p.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE. **One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature**. 1996.
- PATTERSON, Samuel; MUGHAN, Anthony. Senates and the theory of bicameralism. In: PATTERSON, Samuel; MUGHAN, Anthony. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus: Ohio State University Press, 1999.
- SANTOS, Wanderley Guilherme; SCHMITT, Rogério A. **"Representação, proporcionalidades e democracia"** in Monitor Público nº5, mar-abr-mai 1995.
- SOARES, Gláucio A.D. **Colégio Eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1984.
- TAVARES, José Antônio Giusti. **Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Congresso brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os Parlamntos de onze países**. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2014.
- TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 250 p.

UNION, Inter-Parliamentary. **Parliaments of the World**. Aldeshot, Reino Unido: Gower, 1986.

UNITED STATES OF AMERICA. Senate. **Creation of the Senate**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1987.

WALSH, Correa Moylan. **The Political Science of John Adams: A Study in the Theory of Mixed Government and the Bicameral System**. New York: Putnam's, 1915.