

**VI ENCONTRO VIRTUAL DO
CONPEDI**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA II**

CLAUDIA MARIA BARBOSA

NATALIA MARIA VENTURA DA SILVA ALFAYA

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa; Natalia Maria Ventura da Silva Alfaya; Vivian de Almeida Gregori Torres – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-720-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

Os trabalhos publicados nessa obra têm como base os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho: Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II, durante o VI Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 20 e 24 de junho de 2023, de forma remota, sobre o tema “Direito e Políticas Públicas na Era Digital”.

A proposta do trabalho é inovadora, vez que a partir da apresentação dos resumos relatados pelos pesquisadores, realizou-se um debate no âmbito do Grupo de Trabalho, facultando aos participantes a oportunidade de aprimorar a pesquisa realizada, bem como trocar experiências e informações.

O resultado obtido foram conceitos amadurecidas que espelham uma perspectiva ampla, sobre temas polêmicos e atuais, que também têm a pretensão de dar continuidade à ideia de divulgar a pesquisa produzida por alunos de pós-graduação.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o sucesso do Grupo de Trabalho e a expectativa é de que o debate ocorrido contribua para o aprimoramento do conhecimento da temática.

Os artigos científicos discutidos foram apresentados na ordem a seguir:

1 – “Constitucionalismo Crítico na América Latina: decoloniedade, repolitização do conflito e pluralismo jurídico”, de autoria de Wagner Eduardo Vasconcellos e Nelson Camatta Moreira. O estudo analisou o constitucionalismo de matriz decolonial, sob o prisma da Enrique Dussel, onde a matriz liberal-individualista, assentado nas premissas de organização formal-estrutural do poder político, no monismo jurídico e na abstração das normas jurídicas, revelou-se insuficiente para enfrentar e superar as assimetrias suportadas pelas populações subalternizados, notadamente na América Latina.

2 – “Democracia e Risco: a desdiferenciação funcional do sistema do direito pela comunicação neoconstitucionalista no Brasil”, das autoras Renata Almeida da Costa e Karen Lucia Bressane Rubim. A pesquisa investigou o fenômeno da desdiferenciação funcional do sistema do direito brasileiro em razão da comunicação neoconstitucional, o qual carrega a moral como unidade de sentido, utilizando-se como marco teórico a “Teoria dos Sistemas”,

proposta por Niklas Luhmann, com o objetivo de demonstrar o risco à democracia pela colonização sistêmica.

3 – “A Polarização do Discurso Político: as bolhas informacionais como mecanismos de amplificação dos discursos extremistas”, de autoria de Ana Carolina Marques Tavares Costa e Marcel Chaves Ferreira. O trabalho investigou o modo como a igualdade democrática, nos termos propostos por Jacques Rancière, estaria afetada nesse novo contexto de fragmentação e extremismos cultivados pelos recursos tecnológicos, que promovem o enclausuramento social por meio da formação de bolhas informacionais, um dos fenômenos de amplificação da polarização política e, por consequência, da disseminação dos discursos de ódio, fato que coloca em risco a democracia moderna.

4 – “As Estruturas de Suporte e a Construção de Legitimidade pelos Meios de Comunicação Institucionais do Supremo Tribunal Federal”, da lavra de Leonardo Paschoalini e João Pedro Felipe Godoi. Os autores visaram entender e desenvolver observações das estruturas que dão suporte ao Supremo Tribunal Federal, em especial aquelas relacionadas aos meios de comunicação, tanto ao longo do período da redemocratização (1987-1988), bem como após a implementação da Constituição Federal de 1988, alertando para a existência de potencialidades danosas quando tais instrumentos são utilizados para além das funções institucionais de publicidade e transparência dos atos judiciais.

5 – “Ameaças à Democracia Brasileira: politização das forças armadas e os riscos para o estado democrático”, de Alexander Fabiano Ribeiro Santos. A pesquisa percorreu o histórico de politização das Forças Armadas, associado a atos que prejudicaram a manutenção e consolidação da democracia, bem como o ressurgimento da ideia de intervenção militar no processo eleitoral, fato que chama a atenção para os riscos que representa para o estado democrático.

6 – “A Democracia como Princípio na Ordem Jurídico-Constitucional Brasileira: reflexões sobre suas origens e mutações numa perspectiva histórica”, de autoria de Ciro Rosa de Oliveira. O autor buscou analisar o princípio da democracia no âmbito da Constituição Federal de 1988 e o percurso histórico que tem possibilitado a sua densificação, de forma a compreendê-lo como um valor que orienta toda a ordem jurídico-constitucional brasileira.

7 – “A Crise Institucional e Política Brasileira: por que a reforma do poder legislativo é necessária para superá-la?”, da lavra de Pedro Henrique Fidelis Costa. O estudo investigou o protagonismo do judiciário correlacionado à necessidade de reforma do Poder Legislativo para contrabalancear os Poderes e restaurar a legitimidade do Parlamento perante a sociedade

civil, por meio de candidaturas independentes, do voto distrital puro e de modificações nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

8 – “A Gravidade e as Consequências do Fenômeno das Fake News para a Democracia Brasileira”, dos autores Aline Hoffmann, Marcos Leite Garcia e Morgan Stefan Grando. O trabalho analisou o fenômeno da desinformação operado no âmbito das redes virtuais, fato que causa retrocesso na democracia e tornou-se terreno fértil para discursos de ódio, de modo que os usuários saíram das redes e partiram para atos criminosos fora do ambiente virtual, gerando danos a democracia e ao patrimônio público.

9 – “Interpretação Constitucional, Supremacia Judicial e Controle das Emendas Constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal”, de Samille Lima Alves, Olivia Brandão Melo Campelo e Deborah Dettmam Matos. As autoras buscaram esclarecer se a atuação do STF no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade ADIs 829-3/1993, 939-7/1993, 2.797-2/2005 e 5.105/2015 consistiu ou não em manifestação de sua supremacia judicial, à luz dos ensinamentos de Jeremy Waldron e Rodrigo Brandão.

10 – “Práticas Constitucionais: o costume constitucional nas constituições rígidas e flexíveis”, dos autores Nelson Juliano Cardoso Matos, Sebastião Patrício Mendes da Costa e Elayne Kallyne Braga da Silva Sobral. A pesquisa examinou a vinculação entre constituições flexíveis ou rígidas e normas não escritas, posteriormente abordou o costume constitucional, especialmente quanto à eficácia perante as demais normas e sua aplicação, e, por fim, percorreu as convenções e as práticas constitucionais no caso brasileiro.

11 – “Modelos Contemporâneos de Câmaras Altas na tradição Ocidental: análise dos casos norte-americano, britânico, alemão, francês e espanhol”, de autoria de Ana Luísa Melo Nogueira e Nelson Juliano Cardoso Matos. O estudo investigou os modelos de câmaras altas em parlamentos bicamerais contemporâneos, com o objetivo de apresentar uma síntese sobre as ideias em torno desse instituto, explicando as dimensões e perfis que as câmaras altas podem assumir, a depender das escolhas dos poderes constituintes, com o fito de contribuir para o campo de estudo da teoria constitucional e da democracia.

12 – “Controle de Constitucionalidade no Sistema Jurídico Brasileiro”, de Marcelo Bezerra Ribeiro e Jussi Anne Gonçalves de Lima Campos. O trabalho analisou os modelos de controle de constitucionalidade brasileiro, dissertando sobre a técnica, os modelos e as ações para manuseio da temática.

13 – “A Justiça Social e a Busca pelo Pleno Emprego como Garantias Constitucionais: é possível pensar em efetividade no contexto econômico vigente?”, das autoras Walkiria Martinez Heinrich Ferrer, Elisangela Volpe dos Santos e Ana Clara da Silva Ortega. A pesquisa examinou a desigualdade social no Brasil no atual modelo econômico, buscando compreender a concentração de renda como empecilho para o alcance da justiça social, em especial, a busca pelo pleno emprego e redução das desigualdades sociais e regionais.

14 – “Crise Democrática: os evangélicos e o seu real projeto de poder”, da lavra de Amanda Costa Centeno. A autora tratou o fenômeno do crescimento evangélico brasileiro com relação ao panorama democrático e sua influência no Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro.

15 – “Constitucionalismo Negro: por uma teoria constitucional emancipatória e antirracista”, de autoria de Benjamin Xavier de Paula. O estudo analisou as condições dos negros nas cartas constitucionais brasileiras de 1824a1988, com o objetivo de examinar os silenciamentos e formas de opressão que ratificaram a condição do negro em uma condição de subalternidade no ordenamento jurídico brasileiro, bem como as possibilidades de um projeto de emancipação política e social amparado em um constitucionalismo negro.

16 – “As Conferências Nacionais de Políticas Públicas como Inspiração para um Desenho Institucional Permeável ao Constitucionalismo Popular”, da autora Mariana Tavares Pedi. A pesquisa explorou o constitucionalismo popular como corrente de pensamento crítico à Supremacia Judicial, com o objetivo de aproximar o povo da tarefa de atribuição de sentido à Constituição, por meio da deliberação cidadã e participação popular, apresentando as Conferências Nacionais de Políticas Públicas como forma de implementação do constitucionalismo popular.

17 – “A Solução Heterárquica como Proposta para os Conflitos entre Constituições Transnacionais”, de José Laurindo De Souza Netto, Higor Oliveira Fagundes e Amanda Antonelo. Os autores, com base na proposta de Teubner sob a perspectiva sistêmica de Luhmann, discutiram os conceitos de colisão inter-regimes e colisão intercultural, a transnacionalidade das constituições, os fragmentos constitucionais na sociedade atual e, por fim, a solução heterárquica como proposta para os conflitos entre constituições transnacionais.

18 – “A Evolução do Poder Judiciário: de poder nulo a legislador positivo supremo”, das autoras Maria Claudia Almendra Freitas Veloso e Olivia Brandão Melo Campelo. O trabalho analisou a evolução do Poder Judiciário desde as ideias de Montesquieu até a Constituição

brasileira de 1988, ressaltando a possibilidade de o judiciário anular os atos de outros poderes e criar normas com efeito erga omnes, fato que traz o desequilíbrio entre os poderes.

19 – “Processo Constitucional: os writs e as ações constitucionais vigentes na constituição federal de 1988 para eficácia dos direitos individuais e coletivos”, de autoria de Marcelo Bezerra Ribeiro e Jussi Anne Gonçalves de Lima Campos. O estudo percorreu os instrumentos constitucionais asseguradores dos direitos e interesses, individuais ou coletivos, quais sejam: habeas corpus, habeas data, mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular e ação civil pública.

20 – “A Crise de Representatividade e Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros e os Reflexos no Processo Democrático”, das autoras Walkiria Martinez Heinrich Ferrer, Ana Clara da Silva Ortega e Elisangela Volpe dos Santos. A pesquisa analisou o contexto atual da representação social dos partidos políticos no Brasil, buscando verificar se há uma efetividade dessa conjuntura no processo democrático.

Como se vê, os artigos exploraram de forma ampla a pluralidade de temáticas decorrentes das questões que envolvem o constitucionalismo, a teoria constitucional e a democracia, assuntos que atualmente têm grande repercussão em razão de um processo de erosão democrática experimentado não só no Brasil, como também ao redor do mundo.

Estamos certas de que a presente obra constitui-se em fonte de inspiração, consulta e análise para o desenvolvimento de novos estudos com foco na teoria constitucional, em defesa da democracia e do direito constitucional humanizado.

Profa. Dra. Cláudia Maria Barbosa

PUCPR

Profa. Dra. Natalia Maria Ventura da Silva Alfaya

Escola de Direito das Faculdades Londrina - EDFL

Profa. Dra. Vivian A. Gregori Torres

UFMS

**MODELOS CONTEMPORÂNEOS DE CÂMARAS ALTAS NA TRADIÇÃO
OCIDENTAL: ANÁLISE DOS CASOS NORTE-AMERICANO, BRITÂNICO,
ALEMÃO, FRANCÊS E ESPANHOL**

**CONTEMPORARY MODELS OF UPPER HOUSES IN THE WESTERN
TRADITION: ANALYSIS OF THE NORTH AMERICAN, BRITISH, GERMAN,
FRENCH AND SPANISH CASES**

Ana Luísa Melo Nogueira ¹
Nelson Juliano Cardoso Matos ²

Resumo

O presente trabalho trata sobre modelos de câmaras altas em parlamentos bicamerais contemporâneos a depender da forma de Estado, sistema de governo e desenhos constitucionais adotados em cada Estado, buscando contribuir para o campo de estudo da teoria constitucional e da democracia. Para tanto, foram analisados casos contemporâneos paradigmático de câmaras altas: norte-americano, britânico, alemão, francês e espanhol. A hipótese testada é a que as câmaras altas possuem uma multifuncionalidade na organização dos Estados e três fatores são determinantes na força e na atuação desses órgãos: a forma de Estado, o sistema de governo e os desenhos constitucionais, podendo ser traçado diferentes perfis de câmaras altas. O objetivo geral do presente trabalho é apresentar uma síntese sobre as ideias em torno desse instituto, explicando as dimensões e perfis que as câmaras altas podem assumir, a depender das escolhas dos poderes constituintes. Metodologicamente, a presente pesquisa é predominantemente exploratória, em duas perspectivas: doutrinária e comparativa de experiências tradicionais do Ocidente; foi feito uso do procedimento técnico de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Câmara alta, Constituição, Forma de estado, Sistema de governo, Bicameralismo

Abstract/Resumen/Résumé

The present work deals with upper chambers in contemporary bicameral parliaments and their different constitutional structures depending on the form of State, system of government and constitutional designs adopted in each State, seeking to contribute to the field of study of constitutional theory and democracy. To this end, contemporary paradigmatic cases of upper chambers were analyzed: North American, British, German, French and Spanish. The hypothesis tested is that the upper chambers have a multifunctionality in the organization of the States and three factors are decisive in the strength and performance of these bodies: the form of the State, the system of government and the constitutional designs, and different profiles of chambers can be traced tall. The general objective of this work is to present a

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Piauí.

² Doutor em Direito pela Faculdade de Direito do Recife.

synthesis of the ideas around this institute, explaining the dimensions and profiles that the upper chambers can assume, depending on the choices of the constituent powers. Methodologically, the present research is predominantly exploratory, in two perspectives: doctrinal and comparative of traditional Western experiences; technical procedure of bibliographical research were used.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Upper house, Constitution, Form of state, System of government, Bicameralism

1 Introdução

No primeiro modelo de parlamento bicameral, o inglês, parecia haver certo conforto em justificar uma casa mais qualificada pela aristocracia, retomando como base a ideia do governo misto. Quando o modelo cruza o Atlântico e tenta ser adaptado nos Estados Unidos da América, país assumidamente democrático ou, nos termos de Madison, republicano (DAHL, 2001, p. 26-27), parece ter surgido uma dificuldade de justificativa para a instituição.

Horst Dippel (2007, p. 101-104) relata essa dificuldade também no caso francês, no período da Revolução. De acordo com o autor, a primeira Comissão da Constituição da Assembleia Nacional Francesa, em 1789, tendia para um legislativo bicameral, inspirado no modelo americano, com um senado e uma câmara dos representantes, em última instância também com inspirações britânicas. Ocorre que, a França revolucionária, alicerçada nas ideias de nação com soberania una e indivisível, orientada pelas ideias de Condorcet e Abade Sieyès, passou a questionar se uma nação soberana era compatível com um legislativo fragmentado. Assim, inspiradas por esses princípios, as duas primeiras constituições revolucionárias francesas, de 1791 e 1793, fizeram a clara opção pelo unicameralismo (DIPPEL, 2007, p. 105). Todavia, a ideia não se sustentou por muito tempo e, na Constituição de 1795, a opção foi por um bicameralismo *sui generis*, que buscava evitar o risco do tiranismo de uma casa só, bem como a competição entre o povo e a aristocracia dividido em duas casas (DIPPEL, 2007, p. 109), um modelo controvertido, mas que orientou outros casos posteriores.

Assim, nota-se que, no momento em que o princípio da igualdade entre os cidadãos começa a se espalhar pelo globo, as câmaras altas passaram a ocupar uma posição complexa dentro da teoria política e constitucional. Segundo Robert Dahl (2015, p. 49), “até na Grã-Bretanha, o avanço gradual das convicções democráticas criou uma força inexorável de oposição aos poderes históricos da Câmara dos Lordes”, primeiro veio uma emenda de 1911 que eliminou o poder dos lordes de vetar leis financeiras aprovadas pelos comuns e em 1999 as cadeiras hereditárias foram extintas, com exceção de noventa e duas cadeiras que teriam ocupantes eleitos pelos pares hereditários. E, ainda hoje, propostas de reformas são pensadas e o futuro da casa permanece sendo uma dúvida.

Dippel (2007, p. 115) afirma que, modernamente, persiste um argumento convincente a favor do bicameralismo em Estados que adotam o federalismo como forma de Estado. Empiricamente, a grande maioria desses Estados adotam uma segunda casa, seguindo o modelo paradigmático dos Estados Unidos, e usam o federalismo como justificativa para o instituto. Segundo Ackerman (2009, p. 45), “a repetição regular deste cenário de fundação pode levar a

suspeitar-se que realmente haja uma conexão profunda entre a separação dos poderes ao nível da união e a vitalidade dos estados na periferia”, mas o autor põe essa ideia em dúvida.

A prática mostra que a aplicação dessa ideia é muito heterogênea. Conforme explica Ronald Watts (1996, p. 84, tradução nossa), a despeito de a “maioria das federações ter considerado necessário estabelecer uma legislatura federal bicameral, há enormes variações entre elas no método de seleção dos membros, na composição e nos poderes da segunda câmara e, conseqüentemente, em seu papel” e na sua força. O próprio modelo americano já sofreu alterações nesse percurso, a escolha antes por eleições pelos legislativos estaduais, agora ocorre por meio do voto popular desde a 17ª emenda de 1913. Dentro da lógica do federalismo como justificativa para a existência de uma câmara alta no parlamento, Detlef Nolte (2002, p. 16) adverte que é importante questionar como as segundas câmaras cumprem a sua função de representação dos interesses territoriais, bem como se, no cumprimento desta função, estão de acordo ou em tensão com os interesses das partes do Estado.

Também é comum relacionarem a força das câmaras altas ao fato de ela compor um estado federal, como se o federalismo fosse a justificativa não apenas para a existência do órgão, mas também para a sua força (LIJPHART, 2019, p. 235). Todavia, pesquisas recentes têm demonstrado que a força das câmaras altas pode estar mais vinculada ao sistema de governo - presidencialismo x parlamentarismo - do que à forma de Estado (ACKERMAN, 2009; NEIVA, 2006; PATTERSON; MUGHAN, 2001).

No entanto, teoricamente, o federalismo continua sendo a “justificação política mais importante para o bicameralismo no mundo moderno” (ACKERMAN, 2009, p. 58) e, a despeito disso, alguns países unitários e democráticos também adotam uma câmara alta no parlamento, como é o caso da França (LIJPHART, 2019, p. 235-236).

Como existem países que são unitários que também possuem câmaras altas, os teóricos modernos esforçam-se em apresentar outras justificativas para o instituto, como mostra Ackerman (2009, p. 58-59): “alguns autores defendem o bicameralismo como um modo de exigir o apoio da supermaioria para as medidas legislativas”, fato que também pode ser alcançado com um arranjo diferente em um modelo unicameral. Nolte (2002, p. 11) mostra também que podem ser consideradas outras funções de câmaras altas, como: aumentar a eficiência do processo legislativo e melhorar a qualidade da legislação ou funcionar como uma câmara de revisão ou como uma câmara de reflexão.

Assim, é nesse cenário que reside o desconforto moderno para justificar o instituto da câmara alta. Robert Dahl (2015, p. 49) nos apresenta alguns pontos de desconforto: “que funções pode e deve desempenhar uma segunda câmara num país democrático? E, para

desempenhar suas funções apropriadas, se existirem, como deve compor-se a segunda câmara?”.

Todo esse desconforto e as tentativas de resposta a essas questões estão sendo mais observados pelo fato de que atualmente grande parte dos senados do mundo passaram ou estão passando por tentativas de mudanças e reformas, como é o caso da Câmara dos Lordes britânica (PATTERSON; MUGHAN, 1999, p. 16).

Nesse contexto, é perceptível que as câmaras altas são instituições que mudam ao longo do tempo, não existindo um desenho teórico comum que deve ser aplicado a todas as realidades, demonstrando o que Nolte (2002, p. 7) sustenta que esses institutos são instituições políticas multifuncionais que podem alterar sua estrutura e funcionamento ao longo do tempo, de modo que as razões que as justificaram em determinado momento explique apenas uma parte de seu funcionamento e seu papel no sistema político atual.

Desse modo, “os analistas políticos que examinam a variação nas instituições bicameral argumentam que o bicameralismo produz resultados díspares entre os países”(TSEBELIS; MONEY, 1997, p. 44). Todavia, a investigação científica em torno do bicameralismo e da ideia de uma segunda casa nem sempre foi uma constante nas agendas de pesquisas da teoria política e do direito constitucional. A despeito de ser um tema clássico, tratado por autores como Montesquieu (2001) e John Stuart Mill (2018), ele começa a despertar uma maior preocupação acadêmica nos anos de 1990, como explica Detlef Nolte (2002, p. 2, tradução nossa):

Este crescente interesse pelo Senado tem a ver, por um lado, com a tendência geral de aprofundar os estudos sobre as instituições políticas no quadro da “terceira onda” democrática (NDI 1996), o que significou o surgimento de muitas democracias nova ou, em muitos casos, a recuperação de tradições democráticas anteriores. Nesse contexto, novas constituições foram elaboradas ou antigas constituições democráticas foram reeditadas, e tudo isso alimentou o debate sobre as instituições políticas mais adequadas para cada país. Por outro lado, no quadro da abordagem neoinstitucionalista, a existência ou inexistência de segundas câmaras passou a ser incluída como mais uma variável nos estudos comparativos sobre as repercussões que as diferentes instituições políticas têm no comportamento e no desempenho político em diferentes países.

Frente a esse cenário e diante da relevância do tema para a organização dos poderes na teoria constitucional, o objetivo geral do presente trabalho é apresentar uma síntese sobre as ideias em torno desse instituto contemporaneamente, explicando as dimensões e perfis que as câmaras altas podem assumir. Para tanto, cinco casos contemporâneos da tradição ocidental serão analisados: os dois modelos paradigmáticos que adotam sistemas de governo e formas de estado opostos, Estados Unidos e Reino Unido; o caso do Conselho Federal da Alemanha, por ser conhecido como uma casa bastante federativa e diferente do modelo americano, e dois casos

parlamentaristas e formalmente unitários, mas com peculiaridades, os senados francês e espanhol.

Inicialmente, esses cinco casos serão analisados de acordo com a forma de Estado e sistema de governo adotado em cada país, verificando, por meio de estudos doutrinários, como as opções constitucionais interferem na força e atuação das câmaras altas dos parlamentos bicamerais em cada caso. Posteriormente, serão analisadas as opções dos constituintes de cada caso para as competências entregues às segundas câmaras, identificando os pontos de simetrias e assimetrias em relação às câmaras baixas.

A presente pesquisa será predominantemente exploratória, tentando reunir e analisar os mais variados aspectos relativos ao instituto estudado, qual seja, câmara alta, em duas perspectivas: doutrinária e comparativa de experiências tradicionais do Ocidente, de modo a chegar a uma síntese sobre as ideias em torno desse instituto, explicando as dimensões e perfis que elas podem reunir. Assim, para alcançar o objetivo de pesquisa, o procedimento adotado para a coleta de dados será a pesquisa bibliográfica, baseada em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

2 Câmara alta em Estados unitários, em Estados federais, em sistemas presidencialistas e em sistemas parlamentaristas

Desde a invenção do federalismo nos Estados Unidos e a utilização deste para justificar a criação do Senado Federal, forjou-se uma associação entre federalismo e bicameralismo. De lá para cá, muitas federações subsequentes adotaram legislativos bicamerais (WATTS, 1996, p. 84).

Diante das diferentes teorias acerca do federalismo, é possível que o estudo dessa forma de estado seja guiado pelas suas características básicas que são estruturadas dentro da ideia do princípio federativo. Na doutrina brasileira, Carmén Lúcia Antunes Rocha (1996, p. 171) explica o que norteia esse princípio: “o elemento informador do princípio federativo é a pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território estatal, posta cada qual no âmbito de competências previamente definidas, a submeter um povo.” Ou seja, o estado federal origina uma pluralidade de ordenamentos jurídicos: a ordem jurídica central, formada por normas centrais, válidas para todo o território, e outra por normas locais, válidas apenas para o território dos estados-componentes (KELSEN, 2005, p. 451-453).

Mas para essa concorrência de ordenamentos jurídicos existir é necessário a coordenação deles por meio de uma constituição rígida. Sobre isso, José Alfredo de Oliveira

Baracho (1986, p. 32), retomando as ideias de Carl Schmitt, explica que “o pacto federal é um pacto de espécie singular, pelo que se trata de um pacto constitucional. É, por isso, um ato de Poder Constituinte”. Nesse sentido, compete ao poder constituinte escolher a forma de estado a ser adotado e se o princípio federativo for eleito, é ele que regerá a organização daquele Estado (ROCHA, 1996, p. 171), bem como os arranjos institucionais que irão colaborar para concretizar esse princípio.

Explicado o objetivo e a posição constitucional do princípio em comento, Rocha (1996, p. 173) prossegue elencando os subprincípios do princípio federativo, que de certa forma são as características básicas do federalismo: a ideia de soberania nacional e autonomias locais das entidades componentes do estado; a repartição de competências entre essas entidades inscritas na constituição e a participação de todas as entidades na formação da vontade nacional.

Esse último tópico apresentado como componente do princípio federativo por Rocha (1996, p. 193) corresponde ao subprincípio da participação e, sobre ele, a autora explica que é necessário “assegurar às entidades que o compõem a participação igual no poder nacional. É essa participação que garante que a soberania nacional é constituída por todas as entidades”. Ou seja, o princípio da participação alicerça-se, de certo modo, na teoria de Jellinek (2000) que sustenta que a soberania do estado federal resulta de um pacto dos estados-membros.

Analisando esse subprincípio, Baracho (1986, p. 51) explica que existem dois tipos de participação no estado federal: a participação direta que ocorre no processo de revisão e emenda da constituição com a participação dos estados-membros, seja pela iniciativa, seja pela ratificação, ou por ambos; e a participação indireta, os estados participam na confecção de leis infraconstitucionais “por meio de uma câmara parlamentar especial, procedimento que ocorre através do bicameralismo”. Assim, Baracho (1986, p. 29-31), retomando Mouskheli e Burdeau, explica que uma das características básicas do sistema federal é existência de duas Câmaras e, por outro lado, a única justificativa da existência de duas câmaras estaria na forma federal. No mesmo sentido, Dippel (2007, p. 115) parece sustentar que o único argumento convincente a favor de um legislativo bicameral modernamente seria o estado federal.

Todavia, Rocha (1996, p. 193) ressalta que “a existência do bicameralismo como elemento imprescindível para a existência e caracterização da opção constitucional federal vem sendo questionada atualmente.” Segundo a autora, é possível afirmar que existem estados unitários que adotam o bicameralismo e nem por isso passam a ser federações e há alguns poucos casos de estados federais que adotam o modelo unicameral (ROCHA, 1996, p. 193), a despeito de a grande maioria das federações adotarem o bicameralismo.

Além dessa relação básica que tentam estabelecer entre existência da câmara alta e o federalismo, Arend Lijphart (2019, p. 235) estabelece uma relação de força, analisando o caso de trinta e seis democracias que não sofreram rupturas autoritárias desde 1989. Segundo o autor, na medida em que o grau de federalismo e de descentralização aumentam, primeiro ocorre mudança de unicameralismo para bicameralismo e depois o modelo bicameral vai ganhando força. O bicameralismo forte de Lijphart (2019, p. 226-232) está ligado à simetria e incongruência das câmaras dos parlamentos, e é típico de democracias consensuais¹. As câmaras simétricas possuem poderes constitucionais e legitimidade democráticas iguais ou com pequenas desigualdades. As assimétricas são fortemente desiguais nesses quesitos. Já a incongruência liga-se à ideia de as câmaras terem métodos diferentes de escolha e de as segundas câmaras servirem para representarem certas minorias, como ocorre nos estados federais, que terminam por sobre-representar as menores unidades, especialmente quando esta câmara tem o mesmo número de representantes por estados. A união de câmaras simétricas e incongruentes forma um bicameralismo forte, na visão de Lijphart (2019), e ele afirma que isso ocorre com mais frequência em países que adotam o federalismo.

Segundo Lijphart (2019, p. 227-228), os Estados Unidos possuem um bicameralismo bastante forte. O Senado americano, desde 1913, é eleito diretamente pelo voto popular, possuindo assim legitimidade democrática, e conta com poderes formais iguais aos da Câmara dos Representantes (PATTERSON; MUGHAN, 2001, p. 42). Essa simetria do Senado americano é descrita por Samuel Patterson e Anthony Mughan (2001, p. 44, tradução nossa) como um processo que levou à nacionalização do órgão:

E apesar de o Senado dos Estados Unidos ter sido fundado como uma casa federal, composta por dois senadores de cada estado e originalmente escolhidos pelas legislaturas estaduais, esse órgão logo evoluiu para uma instituição legislativa nacional em pé de igualdade com a casa baixa.

Além disso, a câmara alta americana é marcada por uma paridade de representação entre os estados, de modo que, todos os estados-membros possuem dois representantes no Senado Federal e isso gera uma sobre-representação dos estados menores e uma sub-representação dos estados maiores, contribuindo para a força desse modelo de bicameralismo.

No entanto, Robert Dahl (2015, p. 49-51) analisa a questão e denuncia uma séria desigualdade de representação no Congresso americano, uma das maiores desigualdades de representação em câmaras altas entre todos os países federais, sendo ultrapassado apenas pelo

¹ Segundo Arend Lijphart (2019), democracias consensuais fazem oposição às democracias majoritárias e baseiam-se na promoção do consenso, não se pauta apenas na vontade da maioria, garantindo a participação de minorias ao poder.

Brasil e pela Argentina. Ele explica que essa desigualdade é típica de bicameralismo federais, uma vez que nesses modelos, os membros das segundas casas não são proporcionais à população votante, servindo como uma barreira à regra da maioria no nível nacional. E essa ideia, nos Estados Unidos, surge de um acordo entre grandes e pequenos estados, no período da elaboração da Constituição e o avanço das práticas democrática, que já superaram muitas limitações presentes nos textos constitucionais americano, ainda não conseguiu evitar essa desigualdade. Enquanto Lijphart (2019) enxerga nesse caso uma razão para a força do bicameralismo americano, Dahl (2015, p. 52) sustenta que essa desigualdade de representação proporciona uma forte violação à igualdade política dos cidadãos, alicerce que sustenta a democracia. Ele mostra que um cidadão de Nevada, estado com aproximadamente 2 milhões de residentes, tem um voto 17 vezes mais pesado que o voto de um eleitor da Califórnia, estado com aproximadamente 34 milhões de residentes em 2000. E isso demonstra, segundo o autor, que essa desigualdade deixa de proteger minorias menos privilegiadas, inclusive verificável historicamente, quando estados do Sul conseguiram vetar, durante muitos anos, medidas contra a escravidão, mostrando como essa desigualdade pode ser perigosa e permanece até hoje (DAHL, 2015, p. 55).

Retornando à análise de Lijphart (2019, p. 236), a Alemanha também é marcada por um bicameralismo extremamente forte, no entanto, ele admite que essa força vem de algo *sui generis*, não é da legitimidade democrática e nem de poderes formais iguais ou especiais, como uma possibilidade de vetar decisões da câmara baixa, mas sim pelo fato de sua câmara federal - o Bundesrat ou Conselho Federal - ser composto por representantes dos executivos de estados-membros da federação. No Bundesrat alemão, de acordo com Lijphart (2019, p. 228), também é possível encontrar uma representação desigual, algo que ele também relaciona como causa de sua força, os estados maiores são subrepresentados e os menores sobre-representados, apesar de lá a representação não ser paritária entre os estados.

Fora da relação federalismo-bicameralismo, Lijphart (2019, p. 236-237) mostra o caso da França, um estado unitário muito centralizado, mas bicameral e, diferente do que ele esperava, com um bicameralismo relativamente forte, de força média. A justificativa que ele encontra para isso seria o tamanho da população por conta de uma observação que ele fez que países menos populosos tendem a ter bicameralismo mais fracos e países mais populosos têm legislativos bicamerais mais fortes. Todavia, ele mesmo assume que a correlação entre essas variáveis não é perfeita.

Próximo a esse nível de força do bicameralismo francês, estaria a Espanha, mas a diferença entre os dois casos é que a Espanha, a despeito de ser formalmente unitária porque

não adota em sua constituição o federalismo, é marcada por uma forte descentralização o que faz com que Lijphart (2019, p. 210-211) denomine o caso espanhol de um semifederalismo e isso justificaria a força moderada de seu bicameralismo que, assim como a França, possui câmaras assimétricas e incongruentes (LIJPHART, 2019, p. 234).

Lijphart (2019, p. 233-234) também analisa o caso inglês, outro país unitário que adota o bicameralismo. Segundo o autor, a força desse bicameralismo oscila entre média e fraca porque, a despeito de possuir casas incongruentes tecnicamente, sua câmara alta foi sendo rebaixada por conta do avanço democrático no país, não condizente com uma casa que funciona com uma relíquia pré-democrática.

Como é possível perceber, essa ideia de força ou fraqueza do bicameralismo está ligada aos arranjos constitucionais. É a forma como o sistema constitucional de cada país é desenhado que determina a força, apesar de que esses desenhos podem ser influenciados por certas variantes, como o federalismo ou o contingente populacional nos estudos de Lijphart (2019).

Bruce Ackerman (2009, p. 47) também trabalha com a questão da força ou, como ele chama, robustez do bicameralismo, mas ele mostra isso relacionando com outros arranjos constitucionais. A primeira análise que ele faz é que, em um modelo federal, a criação de um senado forte necessita de um presidente forte e independente. No entanto, esse modelo de executivo vai contra os postulados básicos de uma federação.

Desenvolvendo seu argumento, Ackerman (2009, p. 47-50) sustenta que câmaras perfeitamente simétricas - igualmente fortes, com os mesmos poderes e com legitimidade democrática - em um sistema parlamentar teriam igual direito para formar o gabinete, podendo facilmente ocorrer impasses entre elas caso partidos opostos estivessem em cada uma das casas, situação que ele chama de “nó de legitimidade”. Assim, a primeira solução que ele apresenta para existir um bicameralismo em uma federação parlamentar é a ideia de “uma casa e meia”: uma câmara baixa forte, que escolheria o gabinete, e uma câmara alta assimétrica, com poucos poderes, subordinada à câmara alta.

Seguindo seu raciocínio, caso os constituintes da federação não optem pela solução de “uma casa e meia” e desejassem uma câmara alta forte, a solução seria um sistema de governo presidencialista, com um presidente forte e independente. Seria como um terceiro nível de poder, igualmente forte, para evitar possíveis “nós de legitimidade” (ACKERMAN, 2009, p. 50-51). Todavia, ele afirma que um federalista convicto deveria analisar essa solução com cautela, uma vez que o presidente seria uma única pessoa que não teria como representar as diferentes regiões e, ao mesmo tempo, ele seria oriundo de certa região do país, correndo o risco de privilegiar esta em detrimento das outras. Qualquer alternativa de um presidente

supranacional, com experiência política, formado para gerir uma federação parece idílica para Ackerman (2009, p. 51).

Assim, ele sustenta que, salvo se alguma futura criatividade constitucional venha a criar uma alternativa, um constituinte federalista teria que escolher entre um presidente independente e forte e a solução de “uma casa e meia”, ao implementar um bicameralismo federal. Mas ele ressalta que isso não impede que o federalismo seja promovido em outros arranjos constitucionais, para além do bicameralismo, como em sistemas de referendo para a emenda à constituição ou sistemas eleitorais que promovam uma representação de interesses locais no parlamento unicameral (ACKERMAN, 2009, p. 54).

Sobre essa relação federalismo, bicameralismo e sistema de governo, em um trabalho que analisa dados empíricos, Patterson e Mughan (2001, p. 45-46) chegam a uma conclusão que parece corroborar, em parte, com a proposta de Ackerman (2009). Em suas análises, ficou demonstrado que os senados que são simétricos à câmara baixa funcionam principalmente em sistemas presidencialistas, enquanto os senados subordinados estão localizados em regimes parlamentares. De acordo com os autores, em sistemas presidencialistas que concedem poderes constitucionais separados às instituições executivas e legislativas parece que os constituintes instalaram senados autônomos, simétricos às câmaras baixas. Já quando o governo e o parlamento estão misturados, como nos sistemas parlamentaristas, a relação do governo com a câmara baixa termina fazendo com que a câmara alta fique submissa a essa (PATTERSON; MUGHAN, 2001, p. 46).

Os Estados Unidos contam com um bicameralismo forte, com câmaras simétricas, Senado igualmente forte à Câmara dos Representantes, mas em um sistema presidencialista, com um presidente forte e independente (PATTERSON; MUGHAN, 2001, p. 46). Por outro lado, a Alemanha é um país federativo e parlamentaristas, apesar de contar com um presidente simbólico, e lá o *Bundesrat* - Conselho Federal- é considerado forte por reunir muitos poderes federativos e por ser composto por membros dos executivos estaduais, como Lijphart (2019) explica. Curiosamente, o Conselho Federal não possui competências para a relação com o Poder Executivo federal, ou seja, não é tão forte a ponto de interferir no funcionamento do parlamentarismo. A principal função do Conselho Federal alemão ocorre no processo legislativo, vetando leis que possam afetar os estados-membros (PATTERSON; MUGHAN, 2001, p. 57).

A Espanha, a despeito de não ser formalmente federalista, conta com um sistema de governo parlamentarista e com uma câmara alta subordinada à câmara baixa na relação com governo e, portanto, com um bicameralismo relativamente fraco nesse aspecto (PATTERSON;

MUGHAN, 2001, p. 46), alinhada com a hipótese de Ackerman (2009), para evitar “nó de legitimidade”. Da mesma forma a Inglaterra, também um país unitário, que conta com um legislativo bicameral com uma câmara alta extremamente fraca compondo um modelo parlamentarista (PATTERSON; MUGHAN, 2001, p. 46).

Outro caso unitário, a França conta com um Senado assimétrico, subordinado à câmara baixa, e lá o sistema é de um semipresidencialismo. O presidente é eleito para um mandato fixo de sete anos e, ao chegar ao cargo, deve escolher um primeiro-ministro que tenha o apoio da câmara baixa, Assembleia Nacional; mas como lá a Assembleia renova a legislatura de cinco em cinco anos, se a maioria eleita é da situação do presidente ele governa com plenos poderes, mas se a oposição ganha a maioria das cadeiras, ele precisa governar lidando com a hostilidade da Assembleia, podendo tentar a dissolução após um período para tentar reverter o quadro, mas nesse cenário ele não precisa se preocupar com o Senado porque esta é uma câmara fraca dentro do sistema de governo, com poucos poderes sobre esse tema (ACKERMAN, 2009, p. 18-19).

Em uma pesquisa nacional, Pedro Robson Pereira Neiva (2006) testa a hipótese de que o sistema de governo é a principal variável explicativa para a força das câmaras altas, e não o federalismo e a descentralização, como sustenta Lijphart (2019). Ele defende que a pesquisa de Lijphart (2019) comete um viés de seleção porque concentra apenas as trinta e seis democracias, geralmente localizadas na Europa Ocidental, deixando de fora da análise quase 80% dos sistemas bicamerais presentes no globo. Além disso, da amostra de Lijphart, apenas três das democracias analisadas eram presidencialistas, deixando de fora da análise muitos países que são, ao mesmo tempo, bicamerais e presidencialistas (NEIVA, 2006, p. 270-271). Tentando evitar as falhas da pesquisa de Lijphart (2019), Neiva (2006, p. 271) constrói um índice de poder para medir sua variável dependente – a força política das câmaras altas – com base nas atribuições formalmente estabelecidas nos textos constitucionais até o ano 2000 e relaciona este índice com características endógenas e exógenas dos países em análise, tentando evitar vieses.

Assim, após a aplicação da sua pesquisa, buscando testar sua hipótese, Neiva (2009, p. 286) conclui que o federalismo é uma variante importante para explicar a existência do bicameralismo, mas não explica a força das câmaras altas, uma vez que o que explica essa força é o sistema de governo adotado. Segundo ele, nos sistemas parlamentaristas, as segundas casas possuem poucas atribuições e, nos sistemas presidencialistas, suas atribuições são muitas (NEIVA, 2006, p. 286). Além disso, ele também identifica que, nos países presidencialistas, as câmaras altas contam com atribuições legislativas importantes, mas não são as únicas que elas desempenham, também desempenham um papel importante no funcionamento do sistema político de maneira geral (NEIVA, 2006, p. 286-287).

Diante do exposto, é possível perceber que existem divergências entre os estudiosos do tema acerca dos fatores que são determinantes para a força de uma câmara alta dentro de um bicameralismo. No entanto, é possível notar que os poderes que são entregues às câmaras altas variam dependendo da forma de Estado e do sistema de governo adotado por cada estado.

3 Desenhos de competências de segundas câmaras: entre simetrias e assimetrias

Como já explicado, não existe um único modelo para câmaras altas em parlamentos bicamerais, existe uma variedade de perfis das segundas casas e, como visto no tópico anterior, diferentes fatores podem influenciar nessas competências. Provavelmente, um bom resumo dessas influências pode ser apresentado com base nas ideias de Ronald Watts (1996, p. 88). Segundo o autor, onde existe a separação de poderes entre legislativo e executivo (sistemas presidencialistas), as duas casas do legislativo possuem poderes iguais - simétricos, já em sistemas parlamentaristas, a casa que controla o executivo (geralmente a câmara baixa) inevitavelmente possui mais poderes comparado com os poderes entregues à câmara alta - assimetrias. Além disso, outro fato que muito influencia os poderes conferidos às segundas casas é a forma de Estado. Geralmente, o papel básico dessas instituições em sistemas federais é representar interesses e preocupações regionais e das minorias (WATTS, 1996, p. 88). No entanto, como visto anteriormente, essas instituições podem mudar com o tempo, e casas federativas podem passar por um processo de nacionalização, tendo suas funções adaptadas a esse novo papel.

Assim, pesando em todas as diferentes opções político-institucionais de um país e devendo pensar também em evitar os “nós de legitimidade” apontados por Ackerman (2009), os constituintes precisam escolher com sabedoria os poderes que serão entregues às câmaras altas.

O Conselho Federal alemão possui todas as competências que Watts (1996, p. 88) afirma estarem presentes em câmaras altas federativas: representa interesses e preocupações regionais, especialmente no processo legislativo, em que pode vetar a legislação adotada pela câmara baixa se os interesses dos estados forem atingidos (PATTERSON; MUGHAN, 2001, p. 41-42). No entanto, uma leitura da Lei Fundamental da Alemanha mostra que o Conselho Federal tem mais que funções legislativas. Em seu artigo 50, o constituinte afirma que é por meio do *Bundesrat* que os estados participam da legislação e da administração, bem como das questões relacionadas à União Europeia (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2019 [1949]). Desse modo, é possível perceber que a câmara alta alemã possui mais que funções meramente legislativas.

Primeiro, o Conselho Federal tem algumas competências relevantes em relação ao Poder Executivo, mais especificamente em relação ao chefe de estado: presidente federal. O presidente federal inicia seu mandato prestando juramento perante o Parlamento Federal (câmara baixa) e o Conselho Federal (artigo 56). Em casos de impedimento e cessação prematura do mandato, as atribuições do presidente federal serão desempenhadas pelo presidente do Conselho Federal (artigo 57). Tanto o Parlamento quanto o Conselho Federal podem acusar o presidente federal perante o Tribunal Constitucional Federal em caso de violação da Lei Fundamental ou de uma outra lei federal (artigo 61). No entanto, se analisarmos os artigos acerca da chefia de governo da Alemanha - exercida pelo chanceler federal e pelos ministros federais - fica evidente a ausência do Conselho Federal. Todas as relações do chanceler ocorrem com o Parlamento Federal (artigos 62 e ss), provavelmente essa foi uma solução do constituinte alemão para evitar um possível “nó de legitimidade”, como pensou Ackerman (2009).

O Conselho Federal também exerce importante função administrativa em relação à participação da Alemanha na União Europeia, precisa concordar com leis que transfiram parte da soberania alemã para a União Europeia, bem como interpondo recursos quando um ato legislativo da União Europeia ferir o princípio da subsidiariedade - mesma competência é dada ao Parlamento Federal (artigo 23). De maneira geral, “nos assuntos concernentes à União Europeia participam o Parlamento Federal e os Estados, através do Conselho Federal” (artigo 23.2), em alguns casos o Conselho Federal precisará apresentar pareceres que precisarão ser considerados de forma prioritária ou não, dependendo do nível de importância da medida para os interesses dos estados e, em casos mais sérios, como aumento das despesas ou redução das receitas, a aprovação do governo federal será exigida (artigo 23.5 e 23.6). Isso mostra que o Conselho Federal promove uma participação coordenada dos estados nas decisões da União Europeia.

Segundo Watts (1996, p. 88, tradução nossa), “o Bundesrat alemão desempenha um papel adicional e igualmente importante de servir como uma instituição para facilitar a cooperação e a colaboração intergovernamental”. Um desses casos seria a situação extrema de aplicação de medidas coercitivas federais pelo governo federal aos estados que não estiverem cumprindo com as obrigações impostas pela Lei Fundamental ou por outra lei federal. Essas situações exigirão a aprovação do Conselho Federal (artigo 37). Quanto à administração dos estados, o governo federal pode determinar normas administrativas de caráter geral, com a aprovação do Conselho Federal. Também é possível que o Governo Federal envie delegados

aos órgãos estatais para a fiscalização sobre a execução de leis federais pelos estados, mas apenas se houver a aprovação do Conselho para isso (artigo 84).

Legislativamente, o Conselho Federal conta com importantes funções, não são as mesmas funções da câmara baixa, são alguns poderes exclusivos, incluindo poderes de veto (PATTERSON; MUGHAN, 2001, p. 42). Em caso de legislação concorrente, os estados podem legislar de forma livre, pelo tempo e na medida em que a federação não a exerça. Se a federação exercer a competência concorrente, essas leis federais entrarão em vigor seis meses depois da promulgação, mas o Conselho Federal pode determinar um prazo distinto (artigo 72). O Conselho Federal pode, assim como o próprio Parlamento e o governo federal, apresentar projeto de lei ao Parlamento. No caso de projeto apresentado pelo governo federal, é necessário pronunciamento prévio do Conselho Federal e, no caso de projeto apresentado pelo Conselho Federal, o Parlamento deve remeter ao governo federal para parecer prévio (artigo 76). As leis são votadas no Parlamento Federal e, depois de aprovadas, devem ser encaminhadas para o Conselho Federal. Se a lei necessitar de aprovação do Conselho², segundo a constituição, este deve decidir sobre a aprovação - poder de veto - e, se não necessitar de sua aprovação, pode apenas manifestar sua objeção à lei ao Parlamento, podendo esta ser rejeitada pelo Parlamento com quórum variado, dependendo da votação que a objeção teve no Conselho. Em ambos os casos, o Conselho pode formar uma comissão com membros das duas casas para analisar o projeto (artigo 77). O Bundesrat também participa do processo de alteração da Lei Fundamental. Essa alteração exige a aprovação de dois terços dos membros do Parlamento Federal e do Conselho Federal (artigo 79). Nesse ponto, parece que as casas adquirem poderes simétricos.

Outro exemplo de câmara alta em país federativo é o Senado Federal americano. Esse órgão não parece ter a mesma força federal do Bundesrat alemão, como vimos, ele funciona mais como um órgão nacional, com competências iguais e simétricas às da câmara baixa, sendo assim, uma casa forte, com muitos poderes, harmonizando-se com as ideias de Ackerman (2009), uma vez que lá existe a separação entre executivo e legislativo e o presidente é uma figura constitucional forte e independente.

Desde a sua criação, o Senado americano continua tendo os poderes de legislar, incluindo a competência para iniciar projetos de leis, iguais aos da Câmara dos Representantes. Além de competências legislativas, o referido órgão reúne muitas outras funções importantes, como julgar o presidente em processo de *impeachment* iniciado pela Câmara, confirmar

² Ao longo da Lei Fundamental, é possível perceber que certas leis trazem essa exigência e, geralmente, são leis relacionadas com interesses dos estados.

nomeações feitas pelo presidente para cargos relevantes do governo federal e a competência de ratificar tratados (PATTERSON; MUGHAN, 2001, p. 60). A Constituição americana persiste com uma exigência de que a legislação tributária deve iniciar na Câmara dos Representantes, vedando a iniciativa do Senado sobre a matéria. No entanto, Patterson e Mughan (2001, p. 43) consideram que esta é uma disposição muito nominal, que não limita os poderes do Senado sob os bolsos dos contribuintes, segundo eles, esta casa tem tanto poder financeiro quanto a Câmara dos Representantes. Importante ressaltar ainda que no artigo I, Seção 8 da Constituição americana é apresentado um rol de competências comuns do Congresso Nacional, ou seja, de ambas as casas,

Deixando a análise das câmaras altas federativas, a Câmara dos Lordes reúne atualmente poucos poderes em um país unitário, parlamentarista e democrático. A Câmara dos Lordes já foi uma casa bastante poderosa, um suporte para a monarquia. No entanto, o avanço democrático terminou determinando mudanças nas competências desse órgão. O ato parlamentar de 1911 trouxe a vedação à competência de os lordes rejeitarem muitos tipos de projetos de lei, ao mesmo tempo em que colocou limites à possibilidade de atrasar certos projetos, especialmente projetos financeiros. Em 1949, um novo ato parlamentar aumentou ainda mais esse limite e a maioria dos projetos só podem ser suspensos por no máximo duas sessões ou um ano (ARAGÃO, 2017, p. 61). No início dos anos 2000, Patterson e Mughan (2001, p. 40) sustentavam que, apesar dessas mudanças, a casa vinha dando muitas contribuições construtivas para a legislação por meio de deliberações, emendas e compromissos, mas era sempre a câmara baixa popular que prevalecia. Assim, segundo João Carlos Aragão (2017, p. 62), hoje a Câmara dos Lordes possui um papel simplesmente retardador e atua mais como um conselho técnico, subordinado à Câmara dos Comuns, e sem desempenhar funções de um órgão governamental e novas reformas ainda estão sendo pensadas para este órgão.

Os Senados da França e da Espanha são classificadas como câmaras dotadas de menos poderes que a câmara baixa, sendo assim, em certa medida, dependentes desta (PATTERSON; MUGHAN, 2001, p. 42; LIJPHART, 2019, p. 234). Relembrando que ambos são países formalmente unitários, sem uma total separação entre legislativo e executivo, e democráticos, alicerces constitucionais que provavelmente influenciaram os *designs* das suas respectivas câmaras altas.

Apesar de sua posição constitucional, o Senado espanhol³ reúne certas competências curiosas, principalmente aquelas relativas à descentralização que marca o país. A Espanha, conforme explica Lijphart (2019, p. 214), é considerado um estado semifederal, ou um caso de federalismo incompleto ou imperfeito, uma vez que não é formalmente federalista porque não se autodenomina uma federação, mas suas regiões são dotadas de muita autonomia. Como explica Ronald Watts (1996, p. 28, tradução nossa), “a Espanha é uma federação em tudo, exceto no nome, com 17 comunidades autônomas que possuem autoridade constitucional para um grau considerável de autogoverno”. E essa ampla autonomia entregue às suas regiões estão refletidas nas competências do Senado espanhol, sendo considerado um corpo que serve para a representação das regiões da Espanha (WATTS, 1996, p. 28) e assim dispõe expressamente a Constituição espanhola de 1978: “o Senado é a Câmara de representação territorial” (artigo 69).

Entre as funções que refletem esse papel do Senado espanhol, é possível apresentar a competência exclusiva para exercer plenos poderes, sem a intervenção do Congresso dos Deputados, para suspender as autonomias por motivos excepcionais, mediante aprovação por maioria absoluta do órgão. Da mesma forma, cabe ao Senado autorizar o governo a intervir nas comunidades autônomas (ARAGÃO, 2017, p. 53). Além disso, dentre as funções concorrentes com o Congresso dos Deputados, cabe ao Senado “considerar a necessidade de o Estado harmonizar disposições gerais das comunidades autônomas e autorizar convênios de cooperação entre essas comunidades”, no entanto, em caso de desacordo, o Congresso dos Deputados tem a última palavra para decidir (ARAGÃO, 2017, p. 53).

No exercício das funções legislativas típicas, é possível perceber que o Senado espanhol se encontra subordinado à câmara baixa. Em primeiro lugar, o Senado participa do processo de reforma da constituição, mas se o quórum qualificado não for alcançado em ambas as casas, nem mediante intervenção de uma comissão que tentará elaborar um texto mais harmônico, o quórum qualificado do Congresso dos Deputados dará a palavra final, mesmo sem alcançar o quórum qualificado no Senado (artigo 167). Em segundo lugar, o Senado tem competência para iniciar um projeto de lei nas Cortes Gerais, assim como o Congresso (artigo 87), demonstrando uma certa simetria nesse ponto. No processo legislativo, após aprovação pelo Congresso dos Deputados, o projeto é remetido para o Senado, que poderá propor emenda ou o veto. No entanto, o texto não vai direto para ratificação do rei, ele volta para o Congresso dar a última palavra sobre o veto, podendo derrubá-lo por maioria absoluta, e para se pronunciar sobre

³ Na Espanha, o parlamento é chamado de Cortes Gerais e este é formado pelo Congresso dos Deputados (câmara baixa) e pelo Senado (câmara alta).

emendas (artigo 90). Assim, nesse ponto, é perceptível como o Senado é submisso à vontade do Congresso dos Deputados durante o processo legislativo, no caso espanhol.

Por fim, o Senado espanhol reúne algumas outras funções não-legislativas, como “propor ao Rei a nomeação de quatro magistrados do Tribunal Constitucional e de seis vocais do Conselho Geral do Poder Judicial” (ARAGÃO, 2017, p.53). O Senado também pode nomear comissões de investigação sobre qualquer assunto de interesse público, mas em conjunto com o Congresso (artigo 76). No entanto, no título da Constituição que trata da relação entre o governo e as Cortes, o Senado não possui nenhuma competência política dentro dessa relação, e o constituinte expressamente afirma: “o Governo responde solidariamente na sua gestão política ante o Congresso dos Deputados” (artigo 108), usando a solução de “uma casa e meia” de Ackerman (2009) para sistemas parlamentaristas.

O caso francês conta com um bicameralismo semelhante, em força, ao bicameralismo espanhol, mas sua forma de estado é formalmente unitária e, na prática, a França é, de fato, um país unitário e centralizado (LIJPHART, 2019, p. 211), mas mesmo assim, o constituinte afirma que o Senado assegura a representação das autoridades locais e regionais da república (artigo 24). Desse modo, apesar de formalmente o Senado francês não reunir muitas competências federativa, o constituinte trouxe disposições como a de que, em regra, “os projetos de lei que têm por objeto principal a organização das coletividades territoriais são submetidos primeiramente ao Senado” (artigo 39). E, na prática, segundo Aragão (2017, p. 60), o Senado tem funcionado como um fomentador da descentralização administrativa, defendendo projetos que aperfeiçoam o exercício dos mandatos locais e garantem a obediência ao princípio constitucional da livre administração das assembleias locais.

Em termos legislativos, o caso da França é próximo do caso espanhol. A despeito de ambas as casas⁴ serem consideradas iguais no processo legislativo e terem competência para propor projetos de leis, ao final do processo, é identificada uma sobreposição da câmara baixa em relação à câmara alta em caso de conflito insuperável entre elas (ARAGÃO, 2017, p. 57). Segundo o constituinte, o projeto de lei é analisado sucessivamente pelas duas casas, podendo haver propostas de alteração em ambas as câmaras. Em caso de desacordo, algumas tentativas de solução são apresentadas pelo constituinte, como a formação de uma comissão mista para elaborar um novo texto, mas se nada solucionar o impasse, o governo pode solicitar que a Assembleia Nacional decida de forma definitiva (artigo 45). Cumpre ressaltar também que o Senado participa do processo de revisão constitucional, assim como a Assembleia Nacional

⁴ O Parlamento francês é composto pela Assembleia Nacional (câmara baixa) e pelo Senado (câmara alta).

(artigo 89). O Senado francês também tem algumas competências administrativas, como a do presidente do Senado para nomear três membros do Conselho Constitucional (artigo 56). Também é competência de o Senado emitir parecer fundamentado sobre a conformidade de um projeto de ato legislativo europeu ao princípio da subsidiariedade (artigo 88). No entanto, seguindo também a solução de uma casa e meia (ACKERMAN, 2009), o Senado praticamente não exerce funções nas relações do executivo com o parlamento.

4 Conclusão

Observando todas os desenhos de câmaras altas nas diferentes formas de Estado e sistema de governo apresentadas, é possível observar que, de forma ampla, esse órgão pode ter duas dimensões, como explica Tsebelis e Money (1997, p. 15-16): uma dimensão política e uma dimensão de eficiência. A dimensão política corresponde ao reconhecimento de que existem diferentes interesses e preferências dentro de um Estado que precisam ser representados. Aqui, com base nas experiências apresentadas, considerar-se-á como espécies dessa dimensão os perfis de câmaras altas aristocráticos, que representa um status privilegiado da sociedade, e federativos, que busca representar unidades territoriais de uma federação. Ao lado da dimensão política, é possível encontrar também a dimensão de eficiência, que se concentra na ideia de que duas casas podem cooperar para garantir uma legislação com mais qualidade e estabilidade. Também aqui é possível verificar perfis que são espécies dessa dimensão: perfis operacionais, que funcionam como assessorias técnicas para a câmara baixa, e perfis sistemáticos, que tentam moderar os excessos das câmaras baixas, criando uma legislação com mais qualidade e estabilidade.

Rosah Russomano (1976, p. 108-109) sistematiza esses quatro perfis em quatro tipos de bicameralismo, quais sejam: bicameralismo aristocrático, inspirado no modelo inglês e hoje com pouco uso; bicameralismo sistemático, tendo a câmara alta como elemento conservador do desenho constitucional, contendo a câmara baixa; bicameralismo técnico, com uma câmara alta exercendo funções de assessoria técnica e o bicameralismo federal, no qual a câmara alta representa os estados-membros, com desenhos institucionais diferentes nas experiências federais que o adota.

Uma casa com perfil aristocrático, atualmente, é pouco utilizada, um resquício que ainda é possível identificar é a Câmara dos Lordes inglesa que passa por dificuldades para se reinventar em um regime democrático que não aceita mais a imposição de diferença arbitrárias entre os cidadãos. O objetivo desse perfil seria aquele dos filósofos que defendiam o governo misto, um contrapoder em relação ao poder democrático, uma forma de a aristocracia manter

seus privilégios representados e protegidos de avanços democráticos. A utilização assumida de um perfil como este em um país democrático, que é o regime adotado pela maioria do globo, parece ser inadmissível e incoerente.

No entanto, um outro tipo de dimensão política ganha força nos modelos bicamerais: o perfil federativo. As câmaras altas que adotam esse perfil visam garantir a representação dos interesses de entidades territoriais de uma federação, funcionando como uma casa dos estados-membros que concretiza o subprincípio federativo da participação (NOLTE, 2002, p. 11). Comparando o caso alemão e o norte-americano que adotam esse perfil, essas casas de representação dos estados podem ter diferentes papéis e diferentes composições, mas sempre atuam para melhorar as relações entre os entes federados, seja por meio da legislação, seja por meio de competências administrativas. Também foi possível observar que esse perfil pode ser identificado em países que não adotam o modelo federativo formalmente, como é o caso da França e da Espanha que, a despeito de não usarem essa forma de estado, afirmam que seus senadores têm esse propósito de representar localidades do país.

A dimensão de eficiência das câmaras altas visa aumentar a eficiência do processo legislativo e melhorar a qualidade da legislação, dividindo o trabalho (NOLTE, 2002, p. 11). Por conta dessa dimensão, a câmara alta pode funcionar como uma casa de reflexão, apenas como um suporte técnico, quando os poderes entre as câmaras não são simétricos, como a situação atual da Câmara dos Lordes na Inglaterra, esse seria um caso de câmara com perfil técnico. Por outro lado, as câmaras podem ter funções simétricas e a casa superior efetivamente atuar no processo legislativo, apresentando propostas que serão consideradas, visando melhorar as ideias da câmara baixa, exigindo concessões e, ao mesmo tempo, sendo uma fonte de resistência para manter o *status quo*, evitando mudanças desnecessárias e garantindo uma certa estabilidade para o sistema. Esse último seria o perfil de uma câmara sistemática.

Cada uma dessas dimensões exige arranjos constitucionais específicos para que os diferentes objetivos sejam alcançados. Segundo Nolte (2002, p. 11), a dimensão da eficiência pode ser perseguido por meio de mandatos mais longos, pela exigência de requisitos específicos para o cargo, como idade, qualificação ou nacionalidade mínimas, por meio de uma composição menor, para facilitar os debates. Especialmente em relação ao perfil sistemático, mandatos mais longos para seus membros, com renovações escalonadas, pode ser um meio de garantir mais estabilidade ao mesmo tempo em que simetria de poder entre as casas parece ser uma peça fundamental para efetivamente conseguirem mais qualidade para a legislação. Sobre a dimensão política, especificamente sobre o perfil federativo, também é necessário que

arranjos constitucionais garantam a efetiva participação dos entes, especialmente por meio do método de escolha dos membros.

Analisando esses diferentes perfis e rememorando os casos anteriormente apresentados, é possível notar que os diferentes modelos fáticos de câmaras altas normalmente combinam esses perfis, tentando combinar também os respectivos arranjos e competências constitucionais de cada um deles. Por outro lado, também é possível observar que alguns casos usam como justificativa um determinado perfil, mas criam modelo constitucionais que promove outro perfil, ocasionando um desalinhamento entre a razão de ser do instituto e seu efetivo papel política, que começa a ser foco de críticas dentro da separação de poderes.

Além disso, também é possível notar que, em quase todos os casos, as câmaras altas ganham competências além das funções legislativas típicas, algumas das competências desses órgãos são verdadeiramente competências executivas e judiciais, seja por conta da representação territorial, seja por conta da estabilidade que o corpo consegue em perfis sistemáticos.

Referências

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. Tradução: Isabelle Maria Campos Vasconcelos Eliana Valadares Santos.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Parlamentos Comparados: Visão Analítica Contemporânea**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. 244 p.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. Tradução de Beatriz Sidou.

_____. **A Constituição norte-americana é democrática?** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. 192 p. Tradução de Vera Ribeiro.

DEUTSCHER BUNDESTAG (PARLAMENTO FEDERAL ALEMÃO). **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha** de 23 de maio de 1949 Berlin, 2019, Tradutor: Aachen Assis Mendonça. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2020.

DIPPEL, Horst, **História do constitucionalismo moderno**: Novas perspectivas. Tradução de António Manuel Hespanha, Cristina Nogueira da Silva. Fundação Calaste Gulbenkian, Serviço de Educação e Bolsas. Lisboa, 2007.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. México: Fce, 2000. Tradução de Fernando de los Ríos.

- KELSEN, Hans; **Teoria geral do direito e do estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. Tradução de Vera Caputo.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?. **Dados**, [S.L.], v. 49, n. 2, p. 269-299, 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582006000200002>.
- NOLTE, Detlef. Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: um enfoque comparado. **Arbeitspapier Institut für Iberoamerica-Kunde**, nº 4, 32p., 2002.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexandre; JAY, John. **Os Artigos Federalistas 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges.
- MILL, John Stuart. **Considerações Sobre o Governo Representativo**. Porto Alegre: LePM, 2018. Tradução Denise Bottmann.
- MONTESQUIEU, Baron de Scharles de Secondat. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Tradução de Cristina Murachco.
- PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers, **The Journal of Legislative Studies**, 2001, 7:1, 39-60, DOI: 10.1080/714003851.
- TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**: Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: del Rey, 1996.
- RUSSOMANO, Rosah. O Senado e o bicameralismo federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.13, n.50, p.103-114, abr. 1976.
- WATTS, Ronald L.. **Comparing Federal Systems in the 1990s**. Ontario: Queen'S University Kingston, 1996. 126 p.