

A CASA ALTA NOS ESTADOS FEDERAIS
UPPER HOUSE IN FEDERATIONS

Artigo recebido em 04/02/2017

Revisado em 05/03/2017

Aceito para publicação em 09/04/2017

José Adércio Leite Sampaio

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Escola Superior Dom Helder Câmara. Procurador da República.

RESUMO: A Casa Alta está presente em quase todos os Estados federais. Além de ser uma garantia contra a vontade tirânica da maioria e de estabilidade das leis, a Casa Alta representa os interesses das entidades subnacionais na formação da vontade federal. Ela, todavia, apresenta uma diversidade de aspectos institucionais no Direito Comparado, desde a sua composição até a forma de investidura e mandato de seus membros. Essa diversidade está relacionada às peculiaridades e contextos de cada Estado, tendo reflexos importantes sobre a importância e o papel que desempenha na Federação.

PALAVRAS-CHAVES: Casa Alta. Bicameralismo. Federalismo.

ABSTRACT: Abstract: Upper House exists in almost all federal states. In addition to being a guarantee against the tyrannical will of the majority and the stability of the laws, the upper house represents the interests of the subnational entities in the formation of the federal will. However, it presents a diversity of institutional aspects in Comparative Law, from its composition to the form of investiture and mandate of its members. This diversity is related to the peculiarities and contexts of each State, having important repercussions on the importance and the role that it plays in the Federation.

KEYWORDS: Upper House; Bicameralism; Federalism.

SUMÁRIO: Introdução. 1 A Casa Alta nos estados federais. 2 Formas de investidura. 3 Representação das Unidades Subnacionais. 4 O mandato dos membros da casa alta. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Os tipos ou fórmulas do Federalismo giram em torno da coexistência de autogovernos ou autonomias, em nível geral ou nacional e subnacional ou parcial, envolvendo o compartilhamento entre eles de tarefas e recursos, nos termos definidos por meio de uma

constituição escrita e rígida (SAMPAIO; PINTO, 2015, p. 69). A ideia de que as Federações deveriam ter a participação das entidades subnacionais¹ nos processos deliberativos nacionais, por meio de uma Casa Legislativa específica, nasceu de um triplo propósito dos constituintes da Filadélfia. Um, relacionado à criação de um sistema horizontal de “checks and balances” no âmbito do processo legislativo, de modo a prevenir, por meio do Senado, a “tirania da maioria” e o aperfeiçoamento da legislação; outro, também instituidor de um sistema de “checks and balances”, agora, de natureza territorial, para neutralizar ou, ao menos, diminuir a eventual supremacia dos estados mais populosos nos destinos nacionais, assim como impedir o domínio dos estados-membros pela união. E um terceiro, vinculado à própria ideia de federação que exigiria a representação estadual nas decisões do Congresso (BURGESS, 2006, p. 205; HELLER, 2007).

A solução encontrada foi assegurar que cada Estado-membro contasse com dois senadores (art. 1.3), garantia contra mudança constitucional, pois, na dicção literal da Constituição, “nenhum Estado, sem o seu consentimento, poderá ser privado de seu igual sufrágio no Senado” (art. 5º). A igualdade entre os Estados-membros era àquele tempo um ponto indiscutível do Estado federal, uma pedra central na estrutura política que se constituía em 1787 (MADISON, 2005, p. 332).

A tese da simetria na composição da Casa Alta não foi acolhida em todos os Estados federais, mas o sentido da representação da vontade e interesses subnacionais se firmou como elemento central do federalismo (SCELLE, 1944, p. 194; DUCHACEK, 1970, p. 224 ss; BURGESS, 2006, p. 205). O reconhecimento de pluralidade social e da necessidade de dar voz a minorias, especialmente nos Estados pluriétnicos, reforçou o sentido da representatividade da Casa Alta, de modo a acolhê-los em sua composição. (FERNANDEZ, 2015, p. 4).

Em vista dessa pluralidade de papeis e de reorientações desde a concepção pelos convencionais da Filadélfia, a Casa Alta hoje assume diferentes formas nos Estados federais. O critério de escolha de seus membros é tão diverso, quanto os seus mandatos e os poderes formais que as Constituições lhes assinalam. Essas variações institucionais se podem refletir de modo considerável no papel que efetivamente a Casa Alta desempenha no processo legislativo e na representação das entidades subnacionais (TSEBELIS; RASCH, 1995, p. 372; FERNANDEZ, 2015, p. 4-5).

¹ Embora tecnicamente a expressão também congregue entidades locais ou municipais, a literatura sobre federalismo a ela se reporta no sentido apresentado no texto. ELKINS et al, 2009; MARSHFIELD, 2015, p. 33.

É preciso estudá-los em sua pluralidade e influência com o propósito não apenas de apresentar o caleidoscópio de soluções federais, que já tem seus méritos, mas, especialmente, avaliar que outros fatores podem explicar o maior ou menor poder efetivo daquelas casas e, conseqüentemente, a representatividade dos interesses das entidades subnacionais nas decisões tomadas nacionalmente. É esse o objetivo do presente estudo que, sob uma perspectiva empírico-descritiva e comparada, discute a origem da Casa Alta, a forma de investidura, a representação das entidades subnacionais e o mandato de seus membros. Não se cuidará dos poderes constitucionais e efetivos, mas se deterá nas variantes institucionais encontradas nos sistemas federais tão importantes para compreensão do papel das Casas Altas na atualidade.

1 A CASA ALTA NOS ESTADOS FEDERAIS

A Casa Alta surgiu, modernamente, com o bicameralismo de status na Inglaterra². Sua origem é, porém, mais remota, tendo por matriz institucional e histórica o Senado romano (BYRD, 1995; SWIFT, 2002, p. 9 ss)³. Nos estados unitários da Idade Média, existiam órgãos multicâmaras para representação dos vários status da sociedade feudal. Eram empregados pelos soberanos para consulta aos seus vassallos sobre assuntos como a guerra e tributação. As

² O Parlamento britânico nasceu unicameralmente, formado por grandes proprietários de terra e ocupantes de alto cargo público. A Casa dos Lordes, provavelmente, inspirada no Conselho Saxão dos Anciões (Witan) era composto de barões e alto clero. Algumas vezes, faziam-se presentes outros segmentos sociais, com a finalidade de prestar informações ao rei. É atribuída a Simon de Montfort Earl of Leicester a iniciativa, em 1265, de reivindicar uma representação de dignatários locais, autorizados por suas comunidades, designadamente os cavaleiros de áreas rurais (shires) e líderes de algumas cidades (burghers), a reunir-se também no Parlamento. O “Model Parliament” de 1295 foi o primeiro a incluir os comuns, embora ainda reunidos unicameralmente. Teria sido convocado por Eduardo I com o pro propósito de ampliar os tributos a todas as classes. Apenas na metade do século XIV, passou a haver duas diferentes casas. A Casa dos Comuns, a essa altura, já era basicamente composta pelos extratos médios e baixos da aristocracia fundiária, pela burguesia ascendente e representante das comunas. (CARRINGTON; JACKSON, 1949, p. 143; ALDER, 2015, p. 72).

³ O Senado que, originariamente, era composto pelos anciãos, escolhidos pelo rei, para aconselhá-lo, tornando-se depois o órgão político mais importante até o surgimento do Império. No período da República, detinha a função de conduzir a política externa, de controle do Exército e das finanças públicas. Cabia-lhe ainda nomear os magistrados e fiscalização as contas do Judiciário. Durou até 580 d.C., no Império Romano do Ocidente, e até 1202/1204 d.C. no Império Romano Oriental. “Senatus” significa, em latim, conselho de anciãos. Historicamente, o termo nem sempre foi empregado para designar um órgão legislativo. Já foi usado para indicar um Executivo colegiado (nacional como na Finlândia até 1919 e na Grécia durante os primeiros estágios da Guerra da Independência; ou municipal em Berlim, Bremen e Hamburgo, na Alemanha). Pode também designar órgão judiciário colegiado, de regra, um tribunal de cúpula (Finlândia até 1919, Letônia entre 1918 a 1940) ou órgãos jurisdicionais fracionados na Alemanha (“Strafsenat” ou Senado Penal e “Zivilsenat” ou Senado Civil. O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha é composto por dois Senados, integrados por oito juízes cada um). O termo “senador” pode ser empregado para juízes de tribunais superiores, como na “High Court of Judiciary” da Escócia. Pode ser a denominação de outros órgãos colegiados, caracterizados por serem integrados por pessoas mais velhas. (TALBERT, 1984; KORHONEN, 1999; KRAMER, 2005; CAIRNS, 2007).

crescentes exigências dos governos reais fizeram com que o círculo dos que tinham de ser consultados fosse gradualmente expandido. Podiam ter, por exemplo câmaras dos nobres, dos representantes espirituais, dos cidadãos e dos camponeses como na Suécia; ou dos lordes e dos comuns, na Inglaterra⁴. (DREXHAGE, 2015, p. 7). Foi a existência da Casa dos Lordes inglesa que, nutrida do exemplo do Senado Romano, inspirou a criação do Senado dos Estados Unidos, modificando-se a representação do status pela representação dos Estados-membros (BYRD, 1995; SWIFT, 2002)⁵. Originalmente, os senadores eram selecionados pelas legislaturas estaduais. A Emenda XVII, de 1913, substituiu o método de escolha pela eleição direta⁶.

Diversos Estados federais adotaram a mesma denominação para a Casa Alta do Legislativo federal: Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Comores, Malásia (*Dewan Negara*), México, Nigéria e Paquistão⁷. Outros atribuíram nomes distintos: Conselho Nacional das Províncias na África do Sul; Conselho Federal (*Bundesrat*) na Áustria e Alemanha; Casa dos Povos (*Dom Narodu*) na Bósnia-Herzegovina; Casa da Federação (*Yefedereshn Mekir Bet*) na Etiópia; Casa dos Estados na Índia (*Rajya Sabha*) e na Suíça (*Ständerat*), e Conselho da Federação (*Soviet Federatsii*) na Rússia. (GRIFFITHS; NERENBERG, 2002).

As razões para adoção de uma segunda Casa no Legislativo federal foram primeiramente apresentadas pelos constituintes dos Estados Unidos. O sentido da moderação e do controle das decisões tomadas pela Casa dos Representantes, embebida na fonte do bicameralismo inglês, aparecia nos discursos de Madison: os senadores conferiam uma

⁴ Na Antiguidade, já existiam órgãos colegiados, compostos de pessoas idosas, sábias e dotadas de virtude. Em Esparta, havia o “Gerúsia”, um conselho de anciãos com função legislativa, cuja tarefa principal era deliberar sobre medidas a serem submetidas à Ecclesia, espécie de Casa Baixa. Detinha, ainda, competências administrativas e judiciais. Registra-se também o “Eforado”, que era um conselho de líderes da antiga Esparta que compartilhava poder com o rei. Em Atenas, havia o “Aerópago” ou “Conselho do Aerópago”, que, na era pré-clássica, era integrado por pessoas mais velhas e sábias, também com função deliberativa. Em Roma, além do Senado, havia a “Comitia Curiata”, integrada pelas três tribos de Roma, para apoiar o novo rei, eleito pelo Senado, bem como dispor sobre o exército. HAMMOND, 1915, 38 ss; p. 57 ss; 169 ss; TSEBELIS; MONEY, 1997, p. 17-18.

⁵ Os convencionais trabalhavam com três alternativas: (a) o “Plano da Virgínia”, a defender que a representação na legislatura nacional fosse baseada na população estadual, o que favoreceria os Estados maiores e mais populosos; (b) o “Plano de Nova Jersey”, que fundava a representação da legislatura nacional na premissa “um Estado, um voto”, que beneficiaria os Estados menores e menos populosos; e (c) o “Plano de Connecticut”, definido como o “Grande Compromisso”, que deu ao Congresso uma composição bicameral. O Senado passou a ter dois senadores por Estado, enquanto a Casa dos Representantes tinha a composição baseada na população dos Estados. (SWIFT, 2002, p. 32 ss; TAYLOR, 1907).

⁶ Diversos Estados unitários têm Senado como a França, Bolívia, Irlanda, Japão, Jordânia, Paraguai e Uruguai. MONEY, TSEBELIS, 1992, p. 32-33.

⁷ Em Estados federais com legislatura unicameral, alguns legisladores são eleitos de maneira diferente dos outros, para representarem os territórios, e são chamados de senadores. É o caso de São Cristóvão e Nevis, Comores e Micronésia.

espécie de garantia contra os erros e os caprichos mutáveis dos representantes, além de oferecer uma resistência adicional à influência do Executivo sobre o Congresso (MADISON, 2005, [1788]). Também para Montesquieu a Casa Alta era um instrumento de prevenção da tirania dos representantes populares e a garantia de uma legislação mais íntegra e estável (MONTESQUIEU, 1861, p. 132). Tanto para Montesquieu, quanto para Madison, haveria uma reserva de experiência dos senadores, derivada da idade mais alta exigida, do mandato mais longo e da riqueza, tributo da idade e da condição social, expressamente no francês e implicitamente no norte-americano, que lhes conferiria a capacidade para se porem acima dos interesses comezinhos da política partidária, conferindo a estabilidade e sabedoria à legislação (TRIVELLI, 1975, p. 31-32).

Esse mecanismo de “checks and balances” era reforçado pela ideia de representação de interesses. Em Montesquieu, grandemente influenciado pela nobreza de toga e espada, da Casa dos Lordes, era o espaço de representação da aristocracia (MONTESQUIEU, 1861, p. 13ss; 132; MONEY; TSEBELIS, 1992, p. 27-28; SWIFT, 2002, p. 10 ss; 29 ss). Para Madison, era a Casa de expressão da vontade dos Estados no processo legislativo federal: “Nenhuma lei ou resolução pode agora passar sem a concorrência primeiro de maioria do povo e, então, da maioria dos Estados” (MADISON, 2005, [1788], p. 333)⁸. O federalismo nascia bicameral com apoio de nomes de expressão que, além dos Federalistas, incluíam figuras como Thomas Jefferson e, algum tempo depois, Alexis de Tocqueville, em seu estudo sobre a democracia dos Estados Unidos, passado um século da invenção dos convencionais da Filadélfia. (VATTER, 2005, p. 194)⁹.

Inseparável da noção federativa, para os constituintes estadunidenses, era a representação igual para os Estados como forma de tornar efetiva a convergência de vontade do povo e dos Estados nos processos de elaboração das leis nacionais (LEVMORE, 1992, p. 159); bem como para evitar que os Estados mais populosos, com um número maior de membros na Casa dos Representantes, não se sobrepusessem sobre os menos populosos¹⁰. (MADISON, 2005, [1788], p. 332).

⁸ “No law or resolution can now be passed without the concurrence first of a majority of the people, and then of a majority of the states”.

⁹ Havia, porém, muitos críticos. Na França, Sieyes via resquício do Antigo Regime. Em Mill (1861, p. 239), desperdício de tempo e fortuna. Bentham se mostrava sarcástico com o entusiasmo dos norte-americanos com o Senado, um modelo mal-ajambrado da Casa dos Lordes, atribuindo-o à influência do senil e serviçal Blackstone. (BENTHAM, 1830, p. 43).

¹⁰ “The equality of representation in the senate is another point, which, being evidently the result of compromise between the opposite pretensions of the large and the small states, does not call for much discussion. If indeed it be right that among a people thoroughly incorporated into one nation, every district ought to have a *proportional*

A relação entre bicameralismo e Estado federal passou a ser considerada indissociável nos debates sobre federalismo (SCELLE, 1944, p. 194; DUCHACEK, 1970, p. 224 ss; BURDEAU, 1972, p. 51; KING, 1982, p. 75; BAKVIS; CHANDLER, 1987, p. 82). E se generalizou institucionalmente, de modo que, entre os Estados autoproclamados “federais”, somente Comores, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Micronésia, São Cristóvão e Névis e Venezuela não possuem uma casa dedicada à representação subnacional, ainda que procurem estabelecer algum tipo de representação ou de “presença” estadual na casa legislativa¹¹.

O ideário dos constituintes da Filadélfia do bicameralismo como adequada representação das unidades federadas, instrumento de freio e contrapeso, e garantia da estabilidade da legislação¹², reforçou-se com a necessidade de dar espaço, nos processos deliberativos nacionais, à participação aos diversos grupos étnico-culturais, linguísticos e religiosos que compunham muitos dos estados federais antigos, como a Suíça, mas também novos, como a Índia e a Malásia. (HE, 2006; BÜHLMANN; HÄNNI, 2012, p. 344; FERNANDEZ, 2015, p. 4). Esse aporte sociológico ampliou ainda mais a atratividade da alternativa federal e da instituição da casa alta como locus de representação subnacional e dos grupos sociais minoritários ou diferenciados. (RUSSELL, 2001)¹³.

A premissa da igualdade de representação, no entanto, não é adotada pela maioria dos Estados federais. A assimetria entre eles é definida pelo “fator democrático”, relacionado, de regra, ao tamanho da população do estado, mas, nalgumas Federações, à representação de minorias. A conjugação de elementos desigualantes se pode refletir em agrupamentos de

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”. MADISON, 2005, [1788], p. 332 (ênfases no original).

¹¹ Há estados unitários e bicamerais: Islândia, Nova Zelândia, Reino Unido e Suécia, por exemplo. Suas principais tarefas, nesses casos, seriam contrapor-se à maioria, uma espécie de moderação de poderes parlamentares, e permitir um exame mais profundo dos projetos de lei (FERNANDEZ, 2015, p. 4). Todavia, por ter sido ocupada pela nobreza, a Casa Alta desapareceu ou sofreu redução de poderes em vários estados unitários europeus. Manteve o prestígio, no entanto, como espaço de representação dos interesses territoriais nas federações. (TSEBELIS; MONEY, 1997, p. 32-33).

¹² O elemento de eficiência é objeto de diversos exames, que apontam para o ganho bicameral com a redução de custos externos do processo decisório (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 232 ss), do domínio da agenda política por um só ator (LEVMORE, 1992, p. 149) e da probabilidade de ciclos de votação (HAMMOND; MILLER, 1987, p. 1156 ss), bem como otimizar acordos (RIKER, 1992: 168).

¹³ Estudos comparativos apontam, porém, para uma subrepresentação das minorias na Câmara Alta relativamente à Câmara Baixa, notadamente mulheres em 21 países da OCDE (VATTER, 2005, p. 207), negros e latinos, nesse caso, no Senado estadunidense (LEE; OPPENHEIMER, 1999, p. 22 ss; MALHOTRA; RASO, 2007; GRIFFIN; NEWMAN, 2008; MINTA, 2009).

províncias em categorias, como se dá, por exemplo, na Suíça, em regiões, como no Canadá, com os grupos de Cantões, ou referir-se imediatamente ao número de habitantes da unidade, como, na Alemanha, onde nacionais, menores e estrangeiros contam para definir se o *Land* terá entre três e seis votos no *Bundesrat* (BURGESS, 2006, p. 205).

2 FORMAS DE INVESTIDURA

O primeiro aspecto a ser analisado é a forma de investidura dos membros da Casa Alta. Há, nas federações atuais, sete métodos de escolhas: diretamente, pela população das entidades subnacionais; indiretamente, eleitos ou escolhidos pela legislatura subnacional, indicado pelo governo dessas entidades, pelo governo central ou, ainda, pela legislatura subnacional e governo central, resumidamente:

- Adotam a eleição direta pelos cidadãos dos estados: Argentina (art. 54)¹⁴, Austrália (sec. 7), Brasil (art. 46), Estados Unidos (Emenda XVII), México (art. 56), Nigéria (art. 71) e Suíça (art. 150(3)). (LINDER; STEFFEN, 2006).
- Adotam método indireto de escolha: (a) pela designação do governo subnacional - na Alemanha, o *Bundesrat* (ou Conselho Federal) é composto por membros dos governos dos *Länder* que os nomeiam e os exoneram (art. 51(1)); (b) por eleição da legislatura subnacional - Áustria (art. 35(1)), Bósnia-Herzegovina (art. IV.1), Etiópia (art. 61(3))¹⁵, Sudão (art. 85) e Sudão do Sul (art. 58); (c) por indicação do governo e escolha pela legislatura subnacional - África do Sul, com predomínio da eleição pelas legislaturas (sec. 61)¹⁶; (d) escolhidos pelas legislaturas subnacionais e pelos senadores recém-eleitos (cooptação) - Bélgica (ats. 67 e 68); (e) por designação do governo central - Canadá (sec. 4(24)); (e) escolhidos pelas legislaturas subnacionais e indicados pelo governo federal: Índia (sec. 80.1 e),

¹⁴ Sempre que for mencionado no texto, o artigo se refere à Constituição em vigor e que consta da referência bibliográfica.

¹⁵ Embora a Legislatura estadual possa prever eleições diretas (art 61(3)).

¹⁶ Na África do Sul, são dez delegados por província, sendo um oriundo do governo da província, que pode ser o primeiro-ministro ou membro da legislatura provincial, por ele, indicado. A legislatura provincial, por sua vez, indica nove nomes, sendo seis delegados permanentes e três delegados especiais. Cabe-lhe determinar o número de delegados permanentes e de delegados especiais por partido político, de acordo com o resultado das urnas e garantindo-se a participação dos partidos minoritários tanto numa delegação quanto noutra (sec. 61(3)). No caso dos delegados permanentes, compete aos próprios partidos indicar os nomes (sec. 61(2)). Os delegados especiais, por sua vez, são escolhidos, dentre os próprios parlamentares estaduais, pela legislatura em concorrência com o primeiro-ministro e os líderes partidários (sec. 61(4)).

Malásia (sec. 45(2)) e Rússia (art. 95(2))¹⁷.

Em tese, a escolha indireta é a forma mais adequada para que os interesses do estado e de seu governo estejam mais diretamente representados nas deliberações legislativas nacionais. Na eleição direta, associada, de regra, a idades mínimas mais altas e a mandatos mais longos dos membros da Casa Alta, tende-se, por outro lado, a neutralizar os embates partidários e imediatistas em favor de interesses gerais. A possibilidade de reeleição ou de eventual candidatura ao Executivo subnacional não deixariam, por outro lado, que os membros da Casa Alta se divorciassem dos interesses de seus Estados ou Províncias. Na escolha direta, pode-se adotar o sistema de voto majoritário ou proporcional. Seguem o primeiro deles o Brasil, os Estados Unidos e a Suíça, embora, nesse último caso, caiba a sua definição aos Cantões. O sistema proporcional é adotado pela Austrália (WATTS, 1996, p. 85). A eleição majoritária produz uma assimetria de representação, mesmo quando se dá uma representação assimétrica entre as unidades federativas. Um bom exemplo é encontrado na Suíça, onde os pequenos Cantões com dois assentos estão sobre-representados em relação aos Cantões maiores. (LINDER; STEFFEN, 2006).

A representação subnacional se torna ainda mais escassa, quando a escolha é feita pelo poder central. As razões para adoção desse método, no Canadá, são dadas por fatores históricos, por compromissos políticos e, supostamente, como forma de garantir a representação de grupos minoritários, embora as críticas apontem muito mais para o fato de as escolhas recaírem em nomes ligados a partidos políticos (LECOURS, 2016, p. 204-205). As tentativas de mudança foram várias (PINARD, 2006). A opção pela eleição direta foi descartada pela Suprema Corte em 2014, por ser inconsistente com a natureza e papel fundamentais do Senado como uma câmara legislativa complementar, destinada a conferir um “segundo pensamento moderado” à legislação aprovada pelos representantes populares na Casa dos Comuns. (CANADÁ, 2014, §§ 15, 52). Para garantia de independência da “arena político-partidária”, a escolha haveria de continuar a ser feita pelo Executivo federal (CANADÁ, 2014, §§ 57, 58-59). Acabou-se por adotar uma reforma menos radical em 2015. A escolha passa, agora, por três etapas. A primeira é a indicação pelo critério de mérito de nomes sem vinculação partidária, feita por um conselho de cinco membros, três indicados pelo Governo federal e dois, pelas Províncias. A lista de candidatos é enviada ao primeiro

¹⁷ Com a Emenda de 2014, até 10% dos membros podem ser nomeados e demitidos pelo presidente da República: (RÚSSIA, 2014).

ministro que pode ou não se basear nela para indicar aquele que será nomeado pelo governador-geral. (PAL, 2016).

Uma forma de atenuar a força centrípeta da escolha federal é dada pela combinação de critérios. Na Índia, por exemplo, apenas doze cadeiras de um total de duzentos e cinquenta membros do *Rajya Sabha* são reservadas ao Poder central (SHARMA, 2015, p. 177). Na Malásia, quarente e dois dos cento e dez senadores são nomeados pelo Governo federal, todavia, sem consulta formal (sec. 45).

Há, ainda, um componente de representação das minorias que, embora torne a representação federativa mais legítima e democrática, confere maior complexidade ao processo. Na Índia, por exemplo, as doze vagas do Conselho que cabem ao governo central devem atender a representação especial de minorias (sec. 80.1). Na Malásia, os 40% das cadeiras da Casa Alta que cabem ao Governo central devem obedecer a diversos critérios como a atuação destacada nos serviços públicos, na iniciativa privada, na cultura, nos serviços sociais, mas também a representação das minorias sociais ou aborígenes (sec. 45(2)). No Paquistão, cada uma das quatro Províncias elege, por meio de suas Assembleias, vinte e três membros. Quatro membros são eleitos pela Assembleia Nacional da Capital Federal e oito membros são eleitos a partir das Áreas Tribais Federal Administradas (FATA) na forma definida pelo presidente. Nas escolhas provinciais devem constar quatro mulheres, quatro tecnocratas, incluindo um ulemá (um teólogo ou sábio mulçumano, especializado em direito e religião), além de quatro membros não-muçulmanos. Na Capital federal, deve haver a escolha de uma mulher e de um tecnocrata, inclusive um aalim, erudito e intérprete da Shari'a (art. 59(1)).

Na Bélgica, o respeito à representação de Regiões e Comunidades linguísticas, bem assim às minorias, torna mais complicado o processo: são vinte e nove designados pelo Parlamento flamengo entre os seus ou dentro do grupo neerlandês do Parlamento da Região de Bruxelas; dez, pelo Parlamento da Comunidade francesa; oito, pelo Parlamento da Região de Valônia; dez, pelo grupo linguístico francês do Parlamento da Região de Bruxelas; um, pela Comunidade germanofônica; além de dez nomeados por “cooptação”, sendo seis escolhidos pelos senadores flamengos e quatro, pelos senadores francofônicos. (art. 67, § 1). Há ainda uma série de critérios que visam garantir a representação dos diferentes grupos linguísticos, notadamente aqueles previstos pelo Art. 68, §1º da Constituição e pelo Art. 210*quinquies* do Código Eleitoral. À exceção dos senadores cooptados, cuja distribuição de lugares é feita com base nos resultados das eleições na Câmara dos Representantes, a distribuição dos lugares entre os vários partidos políticos se dá de acordo com os resultados

das eleições nas Comunidades e nas Regiões, sendo, portanto, dependente da distribuição de assentos nos Parlamentos das Regiões e Comunidades. Em virtude disso, um partido político francofônico não obterá uma cadeira no Senado se não obtiver, pelo menos, um assento, respectivamente, no Parlamento da Comunidade Francesa, no Parlamento da Região de Valônia e do grupo linguístico do Parlamento da Região de Bruxelas, além de ter conseguido, pelo menos, 5% dos votos nas eleições parlamentares da Região da Valônia e, pelo menos, 5% dos votos nas eleições do grupo linguístico do Parlamento da Região de Bruxelas. Concretamente, isso obriga a que os partidos políticos tenham expressão nacional para conquistar vagas no Senado (UYTTENDAELE, 2014, p. 782). Além disso, deve haver uma igualdade de gênero (art. 67, § 3º).

3 REPRESENTAÇÃO DAS UNIDADES SUBNACIONAIS

A representação das entidades subnacionais no processo legislativo nacional pode ser simétrica, se é atribuído o mesmo número de representantes a elas, e assimétrica, se há número diferente de representantes para tais entidades. A simetria pode ser tanto por unidade, quanto por agrupamento das unidades em regiões. Apresentam igual representação por unidade federativa África do Sul (sec. 60), Argentina (art. 54), Austrália (sec. 7), Brasil (art. 46, § 1º), Estados Unidos (art. I(3)) e Paquistão (art. 59). Assim também, 60% dos membros do Senado na Malásia que são destinados à escolha pelos estados (sec. 45(1))¹⁸. A distinção pode ocorrer para o Distrito ou Território federais. Na Nigéria, os Estados têm três senadores cada um e o Território da Capital federal, Abuja, conta também com um representante (art. 48). No Sudão, cada Estado tem direito a duas cadeiras, a Área de Abyei tem dois observadores (art. 85). No Paquistão, há igualdade de representação das Províncias, mas a Capital federal conta com quatro membros e as Áreas Tribais Federal Administradas (FATA), com oito (art. 59(1))¹⁹.

A igual representação pode ser “regional”. No Canadá, as Províncias são agrupadas em quatro regiões (Ontário; Quebec; as Províncias Marítimas, Nova Escócia e Nova Brunswick e a Ilha do Príncipe Edward; e as Províncias ocidentais de Manitoba, Colúmbia

¹⁸ Há a previsão ainda de dois membros para representar o Território Federal de Kuala Lumpur, um para o Território Federal de Labuan e um para o Território Federal de Putrajaya (sec. 45(1)(aa)).

¹⁹ O número de representantes ou, pelo menos, o critério para fixá-lo está previsto na própria Constituição federal. Nalguns casos, todavia, é deixado para o legislador defini-lo, como sucede no Sudão do Sul (art. 58(1)(b)).

Britânica, Saskatchewan e Alberta) que possuem vinte e quatro representantes cada uma delas. Há, porém, um acréscimo de seis vagas para a Província de Terranova e Labrador mais uma vaga para o Território do Yukon, uma, para os Territórios do Noroeste e uma, para Nunavut (sec. IV(22)).

A representação assimétrica das entidades subnacionais é predominante entre os Estados federais, podendo apresentar duas, três ou múltiplas categorias de entidades subnacionais. Na Suíça, os Cantões estão reunidos em dois grupos: vinte deles têm dois representantes cada um e os seis “Semicantões” contam, cada um, com um representante (art. 150). Na Bósnia-Herzegovina, são dez cadeiras reservadas à Assembleia Nacional da Federação Bósnio-Croata, sendo cinco bósnio e cinco croatas, e cinco indicados pelo Parlamento da República Srpska (art. IV.1). Na Alemanha, cada Estado tem direito a, no mínimo, três votos. Estados com mais de dois milhões de habitantes têm quatro, com mais de seis milhões de habitantes têm cinco e com mais de sete milhões de habitantes têm seis votos (art. 51(2))²⁰. Na Áustria, os *Länder* podem ter de três a doze representantes, de acordo com o número de nacionais (art. 34), garantindo-se, ao menos uma vaga, para o partido com segunda maior votação na eleição para a assembleia estadual. Na Índia, o número de representantes por Estado e Território federal varia de um a trinta e um, já computada a representação de grupos minoritários (programa 4). No México, garantem-se três senadores por Estado e pela Capital federal, sendo dois eleitos pela maioria relativa e um que, nessa eleição, seja cabeça da lista do primeiro partido que tenha ficado em segundo lugar (art. 56.1). Além desses vinte e oito, há mais trinta e dois senadores que são eleitos segundo o princípio da representação proporcional (art. 56.2). Essa combinação de número mínimo com acréscimo proporcional à população também é encontrada na Etiópia, onde se garante, pelo menos, um representante para cada Nação ou Nacionalidade, acrescido de um para cada um milhão de habitantes (art. 61(2)). Esse acréscimo gera assimetria entre os Estados.

Se a assimetria atende a reclames democráticos contrários à sobre-representação gerada pela igualdade de membros da Casa Alta, independente da população das entidades subnacionais (LEE; OPPENHEIMER, 1999, p. 225), pode acarretar perdas de identidade federativa e desconfianças entre elas e eventuais cooptações pelo Governo federal (HOROWITZ, 2007, p. 113), além de um déficit de proteção contra a vontade tirânica da maioria (ELAZAR, 1991, p. 57). Esses problemas podem ser atenuados ou agravados, de

²⁰ Os votos de cada Estado só podem ser dados por unanimidade e somente por meio dos membros presentes ou seus suplentes (art. 51(3)).

acordo com o equilíbrio de forças partidárias no Parlamento e no Governo federais e o que se apresenta nas diversas entidades subnacionais (RODDEN; WIBBELS, 2002; SWEDEN, 2004), não sendo desprezível, por isso mesmo, a dúvida que, de fato, a simetria de representação previna maiorias despóticas e defesa das minorias (LEE; OPPENHEIMER, 1999, p. 22 ss, 158 ss).

4 O MANDATO DOS MEMBROS DA CASA ALTA

Também, na duração dos mandatos, há uma variedade de critérios adotados pelos Estados federais. Naqueles Estados que adotam eleições dos representantes pelo Legislativo subnacional, o mandato costuma coincidir com o da respectiva Legislatura (Alemanha – art. 51(1)); Áustria – art. 35(3); Bélgica – art. 70; Rússia (REMINGTON, 2003)). Noutros, com ou sem esse critério eletivo, os prazos variam: três anos na Malásia (sec. 45(3)), quatro anos na Suíça (art. 145), seis anos na Argentina (art. 56) e, em regra, na Austrália²¹; nos Estados Unidos (emenda XVII), na Índia (MATHEW, 2002, p. 173) e no México (art. 56.3). Oito anos no Brasil (art. 46, § 1º). No Canadá, há uma “vitaliciedade relativa” desde 1965: os senadores mantêm seus cargos até os setenta e cinco anos de idade (sec. 4(29)(2)).

De regra, a Casa Alta dos Estados federais que adotam o sistema parlamentarista não está sujeita à dissolução. É como prevê expressamente a Constituição indiana (sec. 83.1), malaia (sec. 45(3)) e paquistanesa (sec. 59(3)). Na Austrália, está sujeita à dupla dissolução, no caso de impasse com a Casa Baixa no processo legislativo (sec. 57); enquanto na Bélgica, ela se pode dar no caso de início de tramitação de proposta de emenda constitucional (arts. 195(2) e (3); e 46). No presidencialismo, o mandato fixo é imperativo em todos os Estados federais. Os mandatos podem ainda ser livres, como na Áustria (art. 56) e Brasil (art. 46), ou revogáveis, como na Alemanha (art. 51), onde o governo do *Land* pode depor seus representantes no *Bundesrat*. Esse tipo de mandato, se, por um lado, amplia os laços entre Governo subnacional e Senado ou Conselho, dando efetividade ao princípio da participação; por outro, cria uma espécie de “dieta” ou “conclave de embaixadores” subnacionais, podendo deflagrar conflitos e batalhas entre eles, levando, assim, à desarticulação e bloqueio deliberativos (SAGÜES, 1992, p. 631).

²¹ A Sec. 9 da Constituição dá aos estados a competência para definir o método de eleição e o prazo de mandato, respeitadas as regras que ela expressamente prevê e a uniformidade estabelecida em lei federal. Os senadores de território tem seus mandatos expirados com os dos deputados. SWEDEN, 2004, p. 34.

O mandato livre, por sua vez, especialmente associado com um período mais amplo de permanência no cargo, permite que os membros da Casa Alta atuem de modo mais autônomo e com preocupações mais voltadas para os interesses gerais da nação do que para questões paroquiais. Em compensação, eles podem sobrepor seus interesses pessoais ou, mais comumente, partidários sobre os do governo local, uma espécie de “representante formal”, “pseudorrepresentante” ou mesmo um “antirrepresentante”, abalando o princípio da representação federativa (SAGÜES, 1992, p. 631-632).

CONCLUSÃO

A inspiração do Senado romano e da Casa dos Comuns inglesa levou os convencionais da Filadélfia a instituírem uma Segunda Câmara no Congresso dos Estados Unidos, destinados a representar igualmente os Estados-membros. Eles estavam convencidos de que, além da garantia da qualidade e estabilidade da legislação, a Casa Alta haveria de somar à vontade do povo, expressa na Casa dos Representantes, a vontade dos Estados, imprimindo à Federação o sentido da fusão da soberania popular e pacto federativo. A ideia do bicameralismo norte-americano associado ao federalismo se tornou um critério distintivo da quase totalidade dos Estados federais. A ideia de representação de interesses subnacionais foi ainda acrescida do ideal de representação das minorias, especialmente naqueles Estados com ampla diversidade étnica, cultural, religiosa ou linguística. A Federação era, assim, o querer do povo em sua diversidade somada ao querer das entidades subnacionais.

Os Estados federais, atendendo a suas peculiaridades sociais, políticas e culturais, passaram a prever fórmulas diferentes à Casa Alta. Podem-se contar, por exemplo, sete métodos de seleção de seus membros. A escolha se pode fazer, diretamente, pela população das entidades subnacionais como na Argentina, Austrália, Brasil, Estados Unidos, México, Nigéria e Suíça. Pode ser resultado da designação do Governo subnacional, como na Alemanha; por eleição da Legislatura subnacional, como na Áustria, Bósnia-Herzegovina, Etiópia, Sudão e Sudão do Sul; ou uma combinação das duas, como na África do Sul. Pode ainda ser feita pelo Governo central, como no Canadá, ou, também, pela combinação de eleição pelas Legislaturas subnacionais com indicação pelo Governo federal, como na Índia, Malásia e Rússia (art. 95(2)). Enfim, há o caso belga, em que os senadores são escolhidos pelas Legislaturas subnacionais e, uma parte, pelos senadores recém-eleitos.

As formas de organização da Casa Alta têm impactos no princípio da representação dos interesses subnacionais. A eleição direta e a escolha pelo Governo federal dos membros

da Casa tendem a enfraquecer os seus vínculos com as entidades que, formalmente, representam. A igualdade ou diversidade do número de representantes também geram diferentes efeitos. Se a igualdade parece remeter mais propriamente à ideia de pacto federativo da Filadélfia, a simetria procura atenuar a consequência da sobre-representação e a acolhida de fatores sociais, em qualquer caso, podendo repercutir na lealdade e identidade federativas.

O mandato também é variável de um para outro Estado. Naqueles que adotam eleições dos representantes pelo Legislativo subnacional, o mandato costuma coincidir com o da respectiva Legislatura. Noutros, os prazos variam entre três anos na Malásia à vitaliciedade relativa no Canadá. Quanto mais largo o mandato, em tese, menos influência se tem dos fatores partidários e contingenciais, embora, não raramente, por outro lado, possa haver distanciamento das bases subnacionais representadas. O mandato dos membros da Casa Alta é, predominantemente, livre, o que tende também a impactar negativamente os vínculos da representação. O mandato imperativo, presente, por exemplo, na Alemanha, tem efeito contrário, mas, em compensação, pode dar origem a conflitos federativos e delonga ou paralisa dos processos legislativos.

Há, ainda, um elemento que se pode associar aos instrumentos formais de organização da Casa Alta que pode interferir na representação subnacional: a influência dos partidos políticos. São eles que, tirante o processo de escolha vinculada, como no *Bundesrat* alemão, acabam sobrepondo-se seus interesses àqueles das entidades subnacionais, subvertendo o princípio que inspira o federalismo desde a Confederação da Filadélfia.

REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. **Constitution of 1996** (Atualizada em 2005). Disponível em: <<http://bit.ly/1VPWx5R>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

ALDER, John. **Constitutional and Administrative Law**. 10th. ed. London: Palgrave, 2015.

ARGENTINA. **Constitución de 1853** (Atualizada em 15/12/1994). Disponível em: <<http://bit.ly/2eedveP>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

AUSTRÁLIA. **Constituição de 1900 (com emendas até 1977)**. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/rtCU3>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

ÁUSTRIA. **Constitution of 1920**, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2sYC7LZ>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BAKVIS, Herman; CHANDLER, Williams M. **Federalism and the Role of the State**. Toronto: Toronto University Press, 1987.

BÉLGICA. **Constitution of 1831** (Atualizada em 05/2014). Disponível em: <<http://bit.ly/2sZ4pGh>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BENTHAM, Jeremy. **Jeremy Bentham to His Fellow-citizens of France, on Houses of Peers and Senates**. London: Robert Reward, 1830. Disponível em: <<http://bit.ly/2rOTf9e>>. Acesso em: 14 mar. 2017

BÓSNIA-HERZEGOVINA. **Constitution of 1995 with Amendment through 2009**. Disponível em: <<http://bit.ly/1VPWx5R>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988** (Atualizada em 6/6/2017). Disponível em: <<http://bit.ly/1eolror>>. Acesso em 09 jun. 2017.

BRÄUNINGER, Thomas; KÖNIG, Thomas. The Checks and Balances of Party Federalism: German Federal Government in a Divided Legislature. **European Journal of Political Research**, v. 36, p. 207-234, 1999.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

BÜHLMANN, Marc; HÄNNI, Miriam. Creating a 'We-feeling' in Heterogeneous Nations: A Cross-country Investigation of the Impact of Inclusion and Autonomy on the National Pride of Ethnic Minorities. **Comparative Sociology**, v. 11, n. 3, p. 325-353, 2012.

BURDEAU, Georges. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**. 6e. ed. Paris: LGDJ, 1972.

BURGESS, Michael. **Comparative Federalism: Theory and practice**. London; New York: Routledge, 2006

BYRD, Robert C. **The Senate of the Roman Republic: Addresses on the History of Roman Constitutionalism**. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1995.

CAIRNS, John W. The Origins of the Edinburgh Law School: the Union of 1707 and the Regius Chair. **Edinburgh Law Review**, v. 11, n. 3, p. 300-348, 2007.

CAMPION, Lord. Second Chambers in Theory and Practice. **Parliamentary Affairs**, v. 7, n. 1, p. 17-32, 1953.

CANADÁ. **Constituição de 1867 (com emenda de 1982)**. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/itQZ0>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

CANADA. Suprema Corte. **Reference re Senate Reform**. [2014] 1 SCR 704. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/chmSY>>. Acesso em: 14 mai. 2017.

CARRINGTON, C.E.; JACKSON, J. Hampden. **History of England**. Cambridge: Cambridge University Press, 1949.

COMORES. **Constitution of 2001**. Disponível em <<http://bit.ly/2s0ONFc>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

DREXHAGE, Betty. **Bicameral Legislatures An International Comparison**. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2015. Disponível em: <<https://www.government.nl>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

DUCHACEK, Ivo D. **Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1991.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

EMIRADOS ÁRABES UNIDOS. **Constituição de 1971** com emenda até 2004. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/BIPSX>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

ESTADOS UNIDOS. **Constitution of 1787** (Atualizada em 1992). Disponível em <<http://bit.ly/2lvunOp>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

ETIÓPIA. **Constitution of 1995**. Disponível em: <<http://bit.ly/2a0ugYn>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

FERNANDEZ, Óscar. Reforming the Spanish Senate: a federalist proposal, **IFF Working Paper Online No 1**, Fribourg, January 2015. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/agzB9>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

GRIFFIN, John D.; NEWMAN, Brian **Minority Report: Evaluating Political Equality in America**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

GRIFFITHS, Ann L.; NERENBERG, Karl (eds). **Handbook of Federal Countries, 2002**. Montreal; London; Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2002, 2002.

HAMMOND, Basil E. **Bodies Politic and their Governments**. Cambridge: The University Press, 1915.

HAMMOND, Thomas; MILLER, Gary J. The Core of the Constitution. **American Political Science Review**, v. 81, n. 4, p. 1155-1174, 1987.

HE, Baogang. The Federal Solution to Ethnic Conflicts. **Georgetown Journal of International Affairs**, v. 7, n. 2, p. 29-36, 2006.

HELLER, William B. Divided Politics: Bicameralism, Parties, and Policy in Democratic Legislatures. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 245-269, 2007.

HOROWITZ, Donald L. The Many Uses of Federalism. **Drake Law Review**, v. 55, p. 101-113, 2007.

ÍNDIA. **Constitution of 1950** (Atualizada em 11/2015). Disponível em: <<http://bit.ly/1YlIHt2>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

KING, Preston. **Federalism and federation**. London: Croom Helm, 1982.

KORHONEN, Outi. Unconventional Dispute Settlement in the Finnish Question (1899 to World War I): The Power of Cultural and Historical Argument in International Law. **Leiden Journal of International Law**, v. 12, n. 02, p. 323-360, 1999.

KRAMER, Jutta. Local Government and City States in Germany. In STEYTLER, Nico (Ed.). **The Place and Role of Local Government in Federal Systems**. Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 83-94, 2005.

KRAMER, Jutta. Local Government and City States in Germany. In STEYTLER, Nico (Ed.). **The place and role of local government in federal systems**. Johannesburg: KAS, 83-94, 2005.

LECOURS, André Belgium. In GRIFFITHS, Ann L.; NERENBERG, Karl (eds). **Handbook of Federal Countries, 2002**. Montreal; London; Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2002, p. 59-43, 2002.

LECOURS, André. The Parliament of Canada. In LAFOREST, Guy; LECOUR, André (eds). **The Parliaments of Autonomous Nations**. Toronto: McGill-Queen's University Press, p. 203-209, 2016.

LEE, Frances E.; OPPENHEIMER, Bruce I. **Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation**. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1999,

LEVMORE, Saul. Bicameralism: When are two decisions better than one?. **International Review of Law and Economics**, v. 12, n. 2, p. 145-162, 1992

LINDER, Wolf; STEFFEN, Isabelle. Swiss Confederation. In LE ROY, Katy; SAUDERS, Cheryl (eds.). **Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism**, Volume 3. Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 289-315, 2006. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/nPQS7>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

MADISON, James. Paper n. 62. In HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist**. Ed. By J.R. Pole. Indianapolis; Cambridge: Hackett Publishing, p. 331-336, 2005.

MALÁSIA. **Constitution of 1957** (status 2015). Disponível em: <<http://bit.ly/1Wl4PSh>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

MALHOTRA, Neil; RASO, Connor Raso. Racial Representation and U.S. Senate Apportionment. **Social Science Quarterly**, v. 88, p. 1038-1048, 2007.

MARSHFIELD, Jonathan L. Decentralizing the Amendment Power. **Lewis & Clark Law Review**, v. 19, p. 963, 2015.

MATHEW, George. India. In GRIFFITHS, Ann L.; NERENBERG, Karl (eds). **Handbook of Federal Countries, 2002**. Montreal; London; Ithaca: McGill-Queen's University Press, p. 162-177, 2002.

MÉXICO. **Constitución de 1917** (Atualizada em 24/02/2017). Disponível em: <<http://bit.ly/2mKDwHf>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

MICRONÉSIA. **Constituição de 1979** com emenda de 1990. Disponível em: <<http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/micronezia.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

MILL, John S. **Considerations on Representative Government**. 2nd. ed. London: Parker, Son, Bourd, West Strand, 1861. Disponível em: <<http://bit.ly/2t9hU6p>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

MINTA, Michael D. Legislative Oversight and the Substantive Representation of Black and Latino Interests in Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 34, p. 193-218, 2009.

MINTA, Michael D.; SINCLAIR-CHAPMAN, Valeria. A Bicameral Perspective on the Effects of Racial and Ethnic Diversity in Congress. In: **Legislative Elections, Process, and Policy: The Influence of Bicameralism Conference, Nashville, TN**. 2009.

MONEY, Jeannette; TSEBELIS, George. Cicero's puzzle: upper house power in comparative perspective. **International Political Science Review**, v. 13, n. 1, p. 25-43, 1992.

MONTESQUIEU. **L'Esprit des Lois**. Paris: Librairie de Firmin Didot Frères, 1851. Disponível em <<http://bit.ly/2sQDHjQ>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

NIGÉRIA. **Constitution of 1999**. Disponível em <<http://bit.ly/2s1330C>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

PAL, Michael. Constitutional Amendment After the Senate Reference and the Prospects for Electoral Reform. **Supreme Court Law Review**, v. 398, p. 376-398, 2016.

PINARD, Danielle. The Canadian Senate: An Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged?. In LUTHER, Jörg; PASSAGLIA, Paolo; TARCHI, Rolando (eds.). **A World of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism**. Milan: Giuffrè, p. 459-520, 2006.

REMINGTON, Thomas F. Majorities without mandates: the Russian Federation Council since 2000. **Europe-Asia Studies**, v. 55, n. 5, p. 667-691, 2003.

RIKER, William H. The Merits of Bicameralism. **International Review of Law and Economics**, v. 12, p. 166-168, 1992.

RODDEN, Jonathan; WIBBELS, Erik. Beyond the Fiction of Federalism – Macroeconomic Management in Multitiered Systems. **World Politics**, v. 54, p. 494-531, 2002.

RUSSELL, Meg. What are second chambers for?. **Parliamentary Affairs**, v. 54, n. 3, p. 442-458, 2001.

RÚSSIA. **Constitution of 1993** (com emendas até 2008). Disponível em: <<http://bit.ly/2rUA1h6>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

RÚSSIA. Presidência da República. **Russian Federation Law on amendment to Constitution**, 22/07/2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2rPbP11>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

SAGÜES, Néstor P. El Senado en el Estado Federal y Regional. In **IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México**: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 623-634, 1992.

SAMPAIO, José Adércio Leite; PINTO, João Batista Moreira. O Federalismo Ambiental na Austrália e na Índia. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 12, n. 23, p. 67-89, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v12i23.634>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

SÃO CRISTÓVÃO E NÉVIS. **Constitution of 1983**. Disponível em <<http://bit.ly/28J0PLX>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SCELLES, Georges. **Droit International public, Manuel Élémentaire (avec les textes essentiels)**. Paris: Domat-Montchrestien, 1944.

SHARMA, Brij K. **Introduction to the Constitution of India**. 7th ed. New Dheli: PHI Learning, 2015.

SUDÃO DO SUL. **Constituição de 2011**. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/yAG67>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

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

SUIÇA. **Constituição de 1999 com emendas até 2016**. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/bjKS7>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

SWENDEN, Wilfried. **Federalism and second chambers: regional representation in parliamentary federations: the Australian Senate and German Bundesrat compared**. Brussels: Peter Lang, 2004.

SWIFT, Elaine K. **The Making of an American Senate: Reconstitutive Change in Congress, 1787-1841**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

TALBERT, Richard JA. **The Senate of Imperial Rome**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

TAYLOR, Hannis. Pelatiah Webster. **Yale Law Journal**, v. 17, n. 2, p. 73-85, 1907.

TRIVELLI, Laurent. **Le Bicamérisme**. Lausanne: Payot, 1975.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

TSEBELIS, George; RASCH, Bjørn E. Patterns of Bicameralism. In DORING, Herbert (ed.). **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**. Frankfurt: Campus Verlag, p. 365-290, 1995.

UYTTENDAELE, Marc. **Trente Leçons de Droit Constitutionnel**. Limal; Bruxelles: Anthémis/Bruylant, 2014

VATTER, Adrian. Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective. **The Journal of Legislative Studies**, v. 11, n. 2, p. 194-215, 2005.

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

WATTS, Ronald L. **Comparing Federal Systems in the 1990s**. Montreal: Queen's University Kingston, 1996. Disponível em: <<https://goo.gl/cWUN6N>>. Acesso em: 11 mar. 2017.