

Bicameralismo ou unicameralismo?

ALAOR BARBOSA

Advogado. Assessor Parlamentar do
Senado Federal

SUMÁRIO:

Introdução. Argumentos pró-unicameralismo. Bicameralismo. Sobre a Câmara dos Lordes. Argumentos pró-bicameralismo. Mudança de caráter. A experiência americana. Necessidade de uma segunda câmara. Não se escolhe abstratamente. Bicameralismo e federação. Bicameralismo no Brasil. O Brasil e o federalismo. Propostas para o Senado.

O Poder Legislativo deve ter uma ou duas câmaras? ou mesmo mais de duas? Essa é uma discussão antiga. Um dilema enfrentado por todos os que experimentaram a responsabilidade de organizar um Estado. Os argumentos e razões a favor e contra cada um dos modelos são muitos e diversos. Cada modelo tem os seus adeptos. Deixemos de lado o modelo multicameral, do qual ninguém mais cogita. Façamos apenas do uni e do bicameralismo. São duas correntes que se enfrentam e contradizem no campo das excogitações dos constitucionalistas e estadistas.

Para dizer que o direito constitucional comparado “é instrumento imprescindível” na análise do problema, LUCAS VERDÚ pergunta: “Existe algum país onde não se haja colocado, nas discussões dos constituintes, o estabelecimento de uma ou duas câmaras?” JULIEN LAFERRIÈRE inicia o seu estudo sobre a organização dos parlamentos, no capítulo dedicado, no seu livro *Manual de Direito Constitucional* — que é de 1947 —, ao “sistema de duas câmaras”, com esta pergunta: “O órgão legislativo deve ser constituído por uma câmara única ou por duas Assembléias? Uni ou bicameralismo? Tal é o primeiro problema que coloca a existência dos parlamentos”. Em seguida, presta LAFERRIÈRE uma informação: a da predominância do bicameralismo, no tempo e no espaço. Diz ele:

“Desde logo, uma constatação de fato a consignar: até aqui pelo menos, no tempo e no espaço, o bicamera-

lismo é de longe o sistema mais difundido. Salvo as de 1791, de 1793 e de 1848, todas as nossas constituições (da França) o praticaram. No mundo de antes da guerra, os países de câmara única eram uma fraca minoria; na Europa, a Bulgária, Luxemburgo, o Liechtenstein, a Lituânia, a Letônia, a Finlândia, a Turquia, os cantões suíços, sob a Constituição de Weimar de 1919 os países do império alemão à exceção da Prússia; a Espanha havia adotado a câmara única na Constituição republicana de 1931; a Grécia a ela havia retornado em 1935; nos Estados Unidos, o único dos quarenta e oito estados americanos, o Nebraska, desde 1935; três das províncias do Canadá; Ontário, Manitoba, Colômbia britânica; na Austrália, o Estado de Queensland, desde 1922; na América Central, a Costa Rica, Honduras, o Panamá; na Ásia, o Irã, o Sião, o Iêmen. Quase todos os grandes Estados praticam o bicameralismo. Na história e no direito moderno, a dualidade das câmaras constitui a regra."

Lembra ainda LAFERRIÈRE que o bicameralismo é uma instituição que

"se encontra nos sistemas políticos mais diversos: nas repúblicas, como a França, a Suíça, a Tchecoslováquia; nas monarquias, como a Inglaterra, a Bélgica, a Suécia; nos governos de caráter democrático ou nos regimes de inspiração oposta, como os Estados germânicos de antes de 1914, a Rússia czarista de 1906 ou a Itália fascista. Na França, é uma solução que pôde ser aplicada pelo Diretório, pelo Consulado, pela Restauração e pela Monarquia de Julho e pelos dois regimes imperiais, antes de o ser pela Terceira República."

No Brasil, prevaleceu sempre o sistema bicameral. Mesmo na Carta — inaplicada — de 1937.

No Império, a Assembléia Geral se compunha de duas câmaras: a dos Deputados e a dos Senadores. Na República de 1891, o Congresso Nacional era formado por dois ramos: Câmara dos Deputados e Senado. A Constituição de 1934 alterou o sistema, declarando no art. 22 que o Poder Legislativo "é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal". Quer dizer: continuou o sistema bicameral, mas o Senado passou a somente colaborar com a Câmara dos Deputados. Na Carta Constitucional da Ditadura do Estado Novo, o Poder Legislativo seria exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República; e o Parlamento Nacional se compunha da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal. Este Conselho era uma espécie de sucedâneo do Senado. Na

Constituição de 1946, o Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, que se compunha da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. As Cartas de 1967 e 1969 mantiveram a estrutura do Poder Legislativo tal como fixado na Constituição de 1946.

Há quem vincule essas duas correntes — bicameralismo *versus* unicameralismo — a conteúdos ideológicos definidos. PABLO LUCAS VERDÚ, por exemplo, acha que, “salvo no caso dos Estados federais, os bicameralistas são conservadores, centristas ou reformistas”, enquanto “os monocameralistas são esquerdistas”. Deve-se atentar na ressalva feita por VERDÚ. Se se lhe dá o valor e ênfase exigidos pela verdade dos fatos, pode-se aceitar a afirmativa de VERDÚ como verdadeira. Nos países europeus de tradição parlamentar mais antiga, parece que, de um modo geral, os bicameralistas têm mais compromissos com posições, interesses e idéias conservatistas, em política e economia. Os esquerdistas, empenhados em mudar e transformar a sociedade na direção do socialismo e do comunismo, consideram a “segunda Câmara” uma fortaleza de resistência conservadora às medidas e ações reformistas ou revolucionárias acaso emanadas da “primeira câmara” — a câmara popular, a câmara de deputados do povo. Na Europa, esse caráter antinômico da dicotomia antiga parece ser, em regra, embora não sempre, é claro, um fato real e fácil de constatar. Observe-se que a denominação “câmara alta” apresenta, nesse adjetivo rebarbativo, uma denotação de ranço aristocrático muito significativa. Ela denuncia, aparentemente, uma realidade. É possível, porém, dizer que o caráter aristocrático denotado por esse adjetivo é mesmo mais uma aparência do que uma verdade. PABLO LUCAS VERDÚ assinala:

“Quando se fala de *câmaras altas* parece que se dá mais importância aos dados históricos e às competências especiais correspondentes a estas. Assim, em Inglaterra, a Câmara dos Lordes, aristocrática, com suas atribuições judiciais; nos Estados Unidos da América, o Senado para assegurar a participação dos estados-membros da união federal com suas faculdades de intervenção na política exterior e na confirmação de nomeações do Executivo.”

Câmara alta, pois, não por ser aristocrática, mas por ser, na Inglaterra, também corte judicial, além de legislativa; e, nos Estados Unidos, por exercer controle sobre a política externa e sobre as nomeações do Executivo.

PABLO LUCAS VERDÚ lembra que a expressão *segundas câmaras* parece indicar, na Inglaterra e na Alemanha, de modo indireto, “o caráter secundário delas e talvez seu papel de *câmara de reflexão ou moderação* das decisões adotadas pelas *câmaras baixas* ou populares, mais veementes e progressistas (...)”.

Argumentos pró-unicameralismo

PABLO LUCAS VERDÚ resume o que em geral se diz a favor do unicameralismo:

a) Sendo a lei a expressão da vontade geral e, portanto, um conceito concreto, deve receber expressão formal única.

b) Uma câmara legislativa única atua com mais rapidez. A propósito, invoca-se aquela comparação feita por BENJAMIN FRANKLIN: um corpo legislativo dividido em duas câmaras é como um carro puxado por dois cavalos em direções opostas.

c) A câmara única é mais econômica.

d) A câmara única é mais progressista e democrática, mais popular.

Argumenta-se também a favor do unicameralismo por meio de impugnações ao bicameralismo:

a) O bicameralismo retarda o trabalho legislativo.

b) O sistema bicameral é anterior à aparição dos partidos políticos, os quais passaram a controlar a vida política moderna. Assim, se um partido domina as duas câmaras legislativas, o que é feito numa se repete na outra; e se as câmaras forem dominadas cada qual por um partido diferente, os conflitos entre as câmaras serão insolúveis.

Argumenta-se também contra o bicameralismo que a segunda câmara, ou câmara alta, é politicamente conservadora e mesmo reacionária. Que a Câmara dos Lordes, modelo e paradigma de câmara alta, é, por sua origem e composição, um órgão conservador e muitas vezes reacionário. Que o Senado, na França, por exemplo, e em outros países, inclusive o Brasil, tem desempenhado uma função e papel de freio e resistência a transformações na ordem jurídica (no seu sentido mais amplo).

A denominação mesma de uma das câmaras do Poder Legislativo — câmara alta — revela (é JULIEN LAFERRIÈRE quem o observa) a sua origem aristocrática e o seu caráter de “meio de resistência à democracia”. CARL SCHMITT, o jurista que serviu a Hitler, argumenta que uma democracia não se compadece com o sistema bicameral, “pois a democracia se baseia no suposto da identidade do povo unitário”. E acrescenta:

“Uma segunda câmara, independente de toda significação política, poria em perigo o caráter unitário do povo todo, introduzindo um dualismo precisamente para o Legislativo, que passa por ser expressão da vontade geral, da *volunté générale*, em um sentido especial. Onde

quer que uma constituição queira acentuar bem a soberania da Nação, una e indivisa, e dominem talvez receios políticos quanto ao poder social de uma aristocracia, o sistema unicameral terá de ser praticado com rigor.”

Um pouco antes, dizia CARL SCHMITT:

“Para a introdução do sistema bicameral na maior parte dos Estados do continente europeu, foi decisivo o modelo inglês. Esse sistema tinha uma especial evidência para as idéias liberais do século XIX. Prestava-se bem a ser posto em consonância com o princípio da separação de poderes, e oferecia também a possibilidade de proteger o poder social de certos estamentos e classes contra uma democracia radical. Por isso, a ele se opuseram de igual modo pretensões, tanto liberais como conservadoras. Isso explica a grande difusão do sistema. Na Alemanha, como na França, a maior parte dos liberais considerou o sistema bicameral uma instituição razoável e prudente, e o construíram de diversas maneiras.”

Bicameralismo

Que é bicameralismo?

PABLO LUCAS VERDÚ caracteriza o bicameralismo:

1) As câmaras são independentes uma da outra, de modo que a) uma Câmara pode não considerar urgente um projeto de lei assim declarado pela outra, b) uma câmara pode subordinar ao plenário um projeto de lei que a outra deixou ao exame de uma comissão, e c) as propostas de leis podem dirigir-se a cada uma das câmaras ou a ambas, indiferentemente.

2) A lei em um sistema bicameral perfeito é um ato complexo que dimana da cooperação imprescindível e igual de ambas as câmaras.

Segundo VERDÚ, as duas categorias fundamentais de bicameralismo existentes nas constituições da democracia liberal são as do bicameralismo próprio ou perfeito e do bicameralismo impróprio ou imperfeito. Bicameralismo próprio, ou perfeito, se caracteriza por se colocarem as duas câmaras em posição de paridade absoluta; embora cada câmara seja um órgão autônomo e diferente, é indispensável o concurso de ambas na elaboração legislativa. São exemplos de bicameralismo perfeito o da Bélgica da Constituição de 7 de fevereiro de 1831, com as modificações ulteriores; o das Leis Constitucionais da França de 1875; e o da Itália atual, da Constituição de 1947. No bicameralismo imperfeito ou impróprio,

as câmaras não possuem paridade de poderes. São órgãos autônomos e distintos mas sua colaboração mútua é em muitos casos dispensável na confecção das leis. Exemplos, o bicameralismo inglês atual, resultante das reformas feitas pelos *Parliament Acts* de 1911 e 1949; o da Constituição francesa de 27 de outubro de 1946. Acrescentemos os exemplos do Brasil: o da Constituição de 1934 e o da Carta ditatorial de 1937.

Afirma PAULO BONAVIDES:

“Ocorre o genuíno bicameralismo quando se acham as duas casas dotadas de igualdade de competência, exercida mediante decisões concordes, sendo o sistema bicameral, portanto, aquele em que a ordem constitucional estabelece um Parlamento ou Congresso composto de dois órgãos, que funcionam em forma de equilíbrio mútuo no plano interno da função legislativa.”

Com razão, nota PABLO LUCAS VERDÚ que o bicameralismo reivindica “títulos de prestígio e antigüidade vinculando-se à *Constituição inglesa*”. E observa:

“O bicameralismo inglês é totalmente fortuito, desde logo baseado na realidade social britânica e mantido, até hoje, com traços e características muito diferentes do bicameralismo de outros países.”

Anota também que:

“O bicameralismo surgiu no Ocidente em função de motivos sociais e políticos. A estrutura social da Inglaterra se compunha, quando surgiu o Parlamento, de alta nobreza, pequena nobreza, clero e burguesia, que formavam estratos politicamente separados. A Câmara Alta exprimia as forças sociais dominantes no país, a alta nobreza e o alto clero.”

Diz PABLO LUCAS VERDÚ que Montesquieu concebia o parlamento bicameral como o equilíbrio do corpo dos nobres com a Câmara Popular, “não em virtude de motivos puramente mecânicos”, mas respondendo a uma exigência orgânica da vida social: a de que as “gentes distintas pelo nascimento, as riquezas e as honras tenham na legislação uma parte proporcionada das demais vantagens que têm no Estado”.

JACQUES CADART, citado por PAULO BONAVIDES, também ensina:

“Historicamente, o bicameralismo nasceu na Inglaterra, de maneira fortuita, como a maior parte das instituições britânicas. Nasceu no século XIV de uma divisão

do Parlamento inglês, que se constituiu no século XIII: desde 1265, compreende todas as categorias de representantes que hoje possui. O bicameralismo britânico se consolidou progressivamente, reforçado com o aumento de poderes do Parlamento, partilhado entre as duas câmaras. No século XV, o fenômeno já se acentuara consideravelmente, e a preeminência dos comuns, existente em várias ocasiões nos séculos XVII e XVIII, se tornou definitiva desde 1831, preeminência política que só veio a instituir-se juridicamente em 1911. Contudo, o declínio dos poderes dos lordes não *impediu* que esse bicameralismo se mantivesse até aos nossos dias." (*Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1975, pp. 330-31)

Vale ainda citar PAULO BONAVIDES também a respeito dessa questão. Diz ele:

"O sistema bicameral formou-se espontânea e precursoramente na Inglaterra, sendo produto de circunstâncias históricas e sociais. Nasceu de uma diferenciação de estados ou classes aristocráticas na Europa da Idade Média; conseqüentemente, da necessidade de representação distinta ou separada que essas classes postulavam em defesa de seus direitos e privilégios frente à cabeça política do trono, volvido para as inspirações do absolutismo."

E aduz:

"Oferece o Parlamento inglês o modelo por excelência dessa divisão bicameral, oriunda, pois, da desigualdade e do divórcio ocorrido no seio da aristocracia. Na Câmara Baixa ficou a representação da pequena e média aristocracia, aliada a uma burguesia emergente ou em formação, ao passo que na Câmara Alta tinham assento os grandes senhores, barões e cavaleiros, que foram na história parlamentar e representativa da Europa ocidental os primeiros a impugnam a autoridade monárquica absoluta. Com o correr dos tempos, acabaram por aproximar-se da realeza, de quem se mostraram fiéis aliados, contrapondo-se de início à burguesia e depois às classes obreiras, principalmente quando estas, a datar do século passado, ingressaram, pelo sufrágio universal, na cena da participação política e militante."

Sobre a Câmara dos Lordes

A Câmara dos Lordes evoluiu muito desde o seu início. Conserva ainda o seu caráter hereditário; mas, conforme demonstra

JULIEN LAFERRIÈRE, ela nem sempre exerce um papel conservador, de freio às mudanças sociais, econômicas e políticas. Ultimamente, sobretudo após o *Parliament Act*, de 1911, transformou-se numa espécie de câmara de reflexão, na expressão de LAFERRIÈRE, que observa:

“Os ingleses conservaram a Câmara dos Lordes; eles a conservaram por respeito à tradição, por apego a uma instituição venerável, e também por dificuldade de a reorganizar sobre bases novas. Mas, ao conservá-la, eles lhe reduziram consideravelmente a importância e o papel na vida política.”

“Até à reforma eleitoral de 1832” — continua — “foi a Câmara dos Lordes que, no seio do Parlamento, desempenhou o papel preponderante na vida política inglesa, menos por suas atribuições formais, do que pela influência que o sistema eleitoral de então lhe permitia exercer sobre o recrutamento e a ação da Câmara dos Comuns. Mas, no curso do século XIX, com o enfraquecimento da preeminência política e social da aristocracia inglesa, com as ampliações sucessivas do corpo eleitoral, com o desenvolvimento do espírito democrático, o povo inglês tomou consciência cada vez mais nítida de que não tinha senão um único representante verdadeiro: a Câmara dos Comuns eleita por ele. A teoria oficial pode muito bem afirmar que a Câmara dos Lordes representa a nação inteira. Esta fórmula aparece como uma simples ficção jurídica. O povo inglês não admite que, nas questões importantes, sua vontade, expressa por seus eleitos, possa ser obstada pela oposição da Câmara aristocrática que é a Câmara dos Lordes.”

O *Parliament Act*, de 1911, foi o desfecho de uma crise de conflito entre a Câmara dos Comuns e a dos Lordes. Depois desse ato, a Câmara dos Lordes viu-se destituída de alguns poderes importantes, principalmente em questões referentes a receita e despesa, para cuja apreciação passou a submeter-se, inclusive, ao instituto (tão execrado no atual regime constitucional do Brasil) do “decorso de prazo”. É o que informa JULIEN LAFERRIÈRE:

“Para as leis financeiras (*money bills*), isto é, as leis que têm diretamente por objeto as receitas e as despesas, e, em caso de dúvida, é o presidente da Câmara dos Comuns quem decide se um projeto é um *money bill*; se um *money bill*, votado pela Câmara dos Comuns e enviado à Câmara dos Lordes um mês ao menos antes do fim da sessão, não tiver sido adotado sem emendas pela Câmara

dos Lordes no prazo de um mês, o projeto, a menos que a Câmara dos Comuns decida de outro modo, não será levado à sanção real, e torna-se ato do Parlamento pela significação do assentimento real, não obstante a oposição da Câmara dos Lordes.”

Na evolução da Câmara dos Lordes, exerceram uma influência muito grande as reformas eleitorais de 1832. Essas reformas estenderam o direito de voto aos trabalhadores industriais e depois aos do campo. Fácil imaginar que, a partir dessas mudanças, a composição da Câmara dos Comuns começou a se alterar. Os trabalhadores passaram a poder votar em candidatos próprios ou que se apresentavam como porta-vozes de interesses e direitos deles, trabalhadores. Não foi senão por isso que acabou por surgir um partido dos trabalhadores, o *Labour Party*. Esse partido tornou-se, com o passar do tempo, o outro grande pólo da vida partidária inglesa, que durante muito tempo fora protagonizada por conservadores e liberais. A medida que se fortalecia o Partido Trabalhista, os liberais foram perdendo terreno. Hoje a polaridade na Grã-Bretanha é entre conservadores e trabalhistas.

Observam JULIEN LAFERRIÈRE e PABLO LUCAS VERDÚ que a Câmara dos Lordes, na sua evolução, não tem sido um reduto conservador impermeável a toda transformação social, política e econômica. Não.

“A aristocracia inglesa” — diz LAFERRIÈRE — “teve a virtude de rejuvenescer os seus quadros admitindo em seu seio indivíduos de outros estratos sociais, que souberam distinguir-se por seus méritos pessoais e pelos serviços prestados ao país.”

LAFERRIÈRE, um dos melhores conhecedores do sistema parlamentar europeu, apresenta umas informações muito esclarecedoras a respeito da composição íntima da Câmara dos Lordes. Conta ele:

“Mas se a hereditariedade faz da Câmara dos Lordes a assembléia da nobreza inglesa, esta não é uma classe fechada, fundada exclusivamente sobre o nascimento. Estabeleceu-se o costume de chamar ao pariatos os homens de toda origem que se hajam distinguido no serviço do Estado, na diplomacia, no exército, nas funções civis ou coloniais, ou que conquistaram uma situação eminente nos negócios ou nas profissões intelectuais. A classe social representada pela Câmara dos Lordes, se conserva seu fundo tradicional de aristocracia agrária, sofre um rejuvenescimento constante, ao menos na primeira geração, pela introdução de elementos novos, de sorte que ela representa não

somente a aristocracia nobiliária, mas as diferentes categorias de superioridades sociais. Qualquer que seja aliás sua origem, os novos pares se identificam em geral com o espírito e com as tradições da instituição. A Câmara dos Lordes é essencialmente uma assembleia de caráter conservador, o que não deixa de dar lugar a sérias dificuldades, quando a maioria dos comuns e o ministério pertencem aos partidos políticos de esquerda."

Informa ainda LAFERRIÈRE:

"Representantes da velha aristocracia inglesa, um Lorde Londonderry, um Marquês de Salisbury, um Duque de Malborough encontram na Câmara dos Lordes elementos novos saídos do povo, Lorde Reading, Vice-Rei das Índias, *ex-clerc-d'avoué*, Lorde Snowden, ex-Ministro das Finanças, outrora pequeno funcionário; Lorde Snell, que começou como *groom* de hotel. Duzentos e cinquenta pares possuidores de mais de três milhões de hectares representam os interesses da propriedade rural e freqüentemente cumprem um papel considerável no seu distrito rural; muitos pares vêm da indústria; mais de trezentos administradores, de sociedades anônimas, de estradas de ferro, de bancos, de companhias de seguros; um grande número, antigos altos funcionários civis e militares. Se muitos pares são ricos, muitos também vivem nas suas terras em uma situação modesta."

Ainda esta outra informação de LAFERRIÈRE:

"Em setembro de 1933, a Câmara dos Lordes contava com 490 membros conservadores, 78 liberais, 13 socialistas, um independente, 151 membros de opinião não expressa. Até 1924, os trabalhistas não aceitavam participar da Câmara dos Lordes; eles se opunham ao princípio da hereditariedade, *sentiam-se pouco à vontade nesse meio*, e os Lordes não recebiam remuneração parlamentar. Em face da regra inglesa de que um ministro não tem entrada e nem palavra senão na câmara da qual é membro, quando o partido trabalhista chegou ao poder em 1924, foi preciso que o Ministério incluisse um certo número de pares, a fim de ter porta-vozes na Câmara dos Lordes. M. MacDonald, 'para que o Governo do rei pudesse continuar', propôs a criação de três pares, que foram tirados, aliás, dentre os liberais que se haviam convertido às doutrinas trabalhistas. Em seguida, alguns pares aderiram ao Partido Trabalhista. A hostilidade

deste último contra o patriato se atenuou, e alguns de seus membros aceitaram ser nomeados para ele.”

Argumentos pró-bicameralismo

Costumam-se invocar os seguintes argumentos em favor do bicameralismo:

1) O bicameralismo assegura uma melhor e mais completa representação da opinião pública. O caráter complexo da opinião pública, a diversidade de matizes que contém, as mudanças repentinas e contraditórias que experimenta, se representam melhor em duas câmaras, principalmente se se tem em conta que toda opinião pública apresenta duas tendências: uma progressista, com ânsias de reformas, e outra mais prudente, tradicional, que lhe serve de freio. O parlamento bicameral pode dar abrigo a ambas as tendências.

2) A dualidade é uma garantia frente ao possível despotismo da assembléia única.

3) A Câmara dupla serve para que o trabalho legislativo se efetue com maiores garantias de ponderação e perfeição. Na segunda câmara, mais reflexão e serenidade, e legislação mais perfeita, pois — diz PABLO LUCAS VERDÚ — “as deficiências que acaso escaparam no projeto elaborado pela primeira câmara podem ser sanadas no exame da segunda”.

4) O sistema de duas assembléias mitiga os conflitos entre o Legislativo e o Executivo, pois uma das câmaras, a segunda, pode servir de árbitro.

5) O sistema bicameral aproveita as personalidades de valor que não conseguem alcançar um lugar na câmara baixa.

6) A segunda câmara pode servir para estabelecer a representação corporativa ou de interesses econômicos.

7) O bicameralismo consolida a opinião parlamentar. ALVIM W. HOBNSON (*The unicameral Legislative*, The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1938, pp. 51-52), apoiado em STORY, sustenta:

“O bicameralismo é uma garantia contra os grupos de pressão porque é mais difícil convencer duas assembléias do que uma. O parlamento bicameral, eleitas suas câmaras com procedimentos eleitorais distintos e com duração também diversa, é uma garantia frente às repentinas e caprichosas mudanças de opinião parlamentar, exigin-

do-se, para ser aceita, que antes demonstre ter-se consolidado realmente no país.”

8) A segunda câmara continua o controle do Executivo quando a Câmara Baixa houver sido dissolvida.

9) Em toda forma política democrática é necessário um órgão fixo que opere como um freio e contenção em face de um espírito arriscado de reforma. BARTHELEMY-DUEZ e LAFERRIÈRE assinalam o papel conservador e tradicional do rei na monarquia. Nas formas republicanas é necessário, ainda mais, porque maior é a ânsia de inovação. A segunda câmara pode desempenhar com perfeição essa função.

10) O unicameralismo aparece em momentos de crise, de febre política; as revoluções começam com uma assembléia e terminam com duas.

DIZ JULIEN LAFERRIÈRE:

“A experiência mostra que a grande maioria das Constituições praticam o bicameralismo. Ela mostra igualmente que, quando países modificam o seu sistema, o fazem em geral para passar da Câmara única à dualidade das assembléias.”

Salienta ainda que, na França, as constituições mais frágeis foram aquelas de câmara única (a de 1791 e a de 1848). E observa que

“Uma série de razões parecem estabelecer bem claramente que as vantagens da dualidade das assembléias se sobrepõem aos inconvenientes que ela possa apresentar.”

Para LAFERRIÈRE, são as seguintes as vantagens da dualidade de câmaras:

1ª) A dualidade de câmaras permite assegurar uma representação mais precisa da opinião do país pelo Parlamento, já que, havendo duas câmaras, com composição não exatamente idêntica, a tendência renovadora e progressista, que reclama reformas, e a tendência do apego ao estabelecido, o espírito de prudência, de tradição, de conservação, tendências essas que são reais dentro de toda sociedade humana, estarão representadas.

2ª) Ela assegura mais estabilidade na opinião parlamentar. Ocorrem às vezes na opinião de um país reviravoltas bruscas que não são senão correntes passageiras, ímpetos momentâneos. Um Parlamento composto de duas câmaras, se essas duas câmaras não foram eleitas do mesmo modo, será menos exposto a sofrer esses ímpetos de opinião efêmeros do que um parlamento composto de

uma única assembleia. Assim, a dualidade das câmaras assegurará mais estabilidade à opinião parlamentar.

3ª) A dualidade assegura um melhor trabalho legislativo.

A objeção dos adversários do bicameralismo de que ele torna o trabalho legislativo mais pesado, difícil e lento, LAFERRIÈRE contrapõe a observação de que

“O essencial para um país não é ter muitas leis, mas ter boas leis; não multiplicar as reformas apressadas, mas fazer reformas úteis e que respondam ao sentimento do país.”

E aduz o constitucionalista francês que os parlamentos compostos de uma câmara única têm uma tendência irrefreável à superposição de leis. E mais: com frequência, um partido que detém a maioria na câmara única efetua, às pressas, reformas intempestivas que encontram resistências sociais diminuidoras da autoridade da lei.

“A dualidade” — afirma LAFERRIÈRE — “opõe uma barreira às reformas apressadas ou prematuras.”

E completa:

“A experiência prova aliás que ela não impede que se façam leis rapidamente, quando a necessidade destas é verdadeiramente sentida.”

Em seguida, procura LAFERRIÈRE aprofundar e precisar o seu pensamento de que o bicameralismo assegura uma qualidade melhor ao trabalho legiferante:

“De outra parte, além da questão da oportunidade, a confecção da lei é uma obra técnica. As leis feitas por uma única assembleia arriscam ser adotadas muito apressadamente. A discussão delas por uma segunda assembleia é uma garantia certa de que, examinada e debatida duas vezes, a lei será melhor, ou, ao menos, menos mal feita. A dualidade é uma garantia de maturidade na confecção da lei.”

Mais:

“A dualidade é uma garantia contra o risco de despotismo de uma Assembleia única.”

Aponta LAFERRIÈRE a tendência da câmara única de se considerar onipotente, em virtude de ser a única representante da nação. Essa tendência não pode se manifestar num regime de dualidade de câmaras. Essa dualidade é a aplicação, ao parlamento,

da idéia de divisão dos poderes, com a garantia que é essa idéia para a liberdade. E cita MONTESQUIEU:

“O corpo legislativo sendo composto de duas partes, uma travará a outra pela sua faculdade mútua de impedir.”

Cita BRYCE:

“Nos Estados Unidos, a necessidade de duas câmaras tornou-se um axioma da ciência política; ela se funda sobre a crença de que a tendência inata de toda assembléia a se tornar apressada, tirânica e corrompida, deve ser reprimida pela existência de uma outra assembléia igual em autoridade.”

LAFERRIÈRE rebate o argumento de que a existência de duas câmaras aumenta os casos de conflitos, ocasionando conflitos entre as duas casas do parlamento. Contesta ele essa ponderação dizendo que o perigo de conflitos irreduzíveis não pode ser exagerado. E que geralmente os desacordos terminam por transação, pela “adoção de uma solução mediana”.

Obtempera LAFERRIÈRE que:

“No funcionamento do organismo constitucional, os conflitos mais freqüentes e mais graves são aqueles que acontecem entre o Legislativo e o Executivo.”

E sublinha:

“Se o parlamento é composto de uma única assembléia, o perigo é que o desacordo entre esses dois poderes, teoricamente iguais e independentes, seja insolúvel pacificamente e que a solução venha por meios violentos: golpe de força do Executivo ou golpe de força da assembléia. Isso é o que aconteceu com as nossas constituições de sistema unicameral. Com duas câmaras, ao contrário, a solução violenta dos conflitos entre o parlamento e o Executivo é menos temível. O mais freqüente é que o conflito ocorra entre o Executivo e uma das assembléias. A outra assembléia servirá de árbitro. Se as duas câmaras se unem contra o governo, é quase certo que este cederá.”

Mudança de Caráter

O caráter conservador, de resistência à democracia, de freio às mudanças radicais, que muitos atribuem à segunda câmara do Poder Legislativo, parece estar se diluindo cada vez mais. Esse caráter se agregou à segunda câmara nas experiências históricas e

políticas dos países da Europa. Quando um CARL SCHMITT, por exemplo, atribui esse caráter ao sistema bicameral, nota-se que o faz de um ponto de vista particularmente europeu.

Na Europa, uma dominação prolongada da aristocracia — a qual não se pode afirmar que em nossa época não mais existe — impregnou todas as instituições políticas de elementos aristocráticos muito fortes. A Câmara dos Lordes, na Inglaterra, e o Senado, na França, eram, foram e têm sido órgãos parlamentares representativos dos interesses sociais e econômicos das castas socialmente dominantes.

A idéia de que uma *câmara alta* deve servir, dentro do mecanismo de funcionamento do Poder Legislativo, de freio aos ímpetus reformadores da *câmara baixa*, manifestou-se — retardatariamente — no Brasil, ainda viva, no episódio da reforma constitucional de abril de 1977. Então, o chamado “Pacote de Abril” criou a figura do senador eleito indiretamente — senador que pegou o apelido de “biônico”. O objetivo da criação dessa figura anômala, estranha, desautorizada, dentro do Senado brasileiro, foi claramente o de estabelecer, no interior dessa segunda câmara legislativa, uma barreira às mudanças políticas que o governo autoritário do General Ernesto Geisel previa pudessem ser feitas pelo Congresso Nacional. Os senadores “biônicos” deviam ser — e foram — um grupo de sentinelas fiéis ao Poder Executivo, uma tropa de confiança do governo militar.

Apesar dessa manifestação seródia que teve no Brasil a concepção antiga do caráter e fim conservador da segunda câmara, a verdade é que essa concepção apresenta, hoje em dia, um interesse muito pequeno, quase meramente histórico. Como bem observa PAULO BONAVIDES, a chamada câmara alta evoluiu. Diz BONAVIDES:

“Onde a câmara alta sobreviveu, manifesta ela de último tendência inversa; aportou-se gradativamente de seu teor aristocrático até se converter numa duplicação da câmara baixa. Desfez-se assim o bicameralismo daquelas conotações reacionárias mais flagrantes, de modo que a instituição de uma segunda casa legislativa se tornou expediente neutro de conveniência sobretudo técnica, com que atender primeiro a um determinado aprimoramento do processo de elaboração de leis, mais racional e mais eficaz, do que propriamente a uma receita política destinada a resguardar interesses e necessidades profundas de representação de classes ou grupos sociais. Nunca, porém, se logrou afastar por inteiro o arraigado ponto de vista de que a segunda câmara é órgão de controle da representação popular e portanto deve sempre existir para contrabalançar os poderes da câmara baixa.”

A experiência americana

Nos Estados Unidos, ocorreu um fenômeno historicamente curioso e politicamente muito significativo: a segunda câmara — o Senado — nasceu, no plano federal, antes da primeira, a Casa de Representantes. É muito diferente da européia, portanto, nesse ponto, a experiência americana. Nos Estados Unidos, o Senado fundou a nação. Quando as treze colônias começaram a se unir para lutar contra o despotismo da Inglaterra, de que maneira o fizeram? Primeiro organizaram, eletivamente, um Congresso Continental, composto de representantes de cada uma das colônias. Um Senado. Esse Senado, denominado Congresso, governou as treze colônias rebeladas, já em via de se converterem, cada qual delas, em Estado independente, durante a guerra da independência e mesmo durante os anos em que, após a independência, durou a Confederação. Quando a Convenção da Filadélfia se reuniu em 1787 para elaborar uma proposta de alteração das cláusulas da Confederação, que era essa Convenção? Um Senado — isto é, uma assembléia de representantes dos estados que se haviam unido em Confederação. Note-se que a Convenção da Filadélfia, abusando do mandato que recebera, ao invés de simplesmente alterar as cláusulas da Confederação, redigiu uma nova Constituição, que substituiu a Confederação por uma Federação. Essa Constituição foi depois submetida à aprovação das convenções estaduais, que a ratificaram, uma a uma. Somente após a entrada em vigor da Constituição federal — em 4 de março de 1789 — foi que surgiu a Casa de Representantes, ou Câmara dos Deputados. Que significa isso? Significa que, nos Estados Unidos, o povo só passou a ter representação após a adoção da Constituição federal. Esta não foi feita por uma assembléia constituinte segundo o modelo europeu e conforme a concepção de poder constituinte elaborada por SIEYÈS; mas sim por uma assembléia de caráter e estrutura senatoriais, entendida a palavra *Senado* na acepção que passou a ter, precisamente depois da Constituição federal dos Estados Unidos, de assembléia de representantes de Estados federados.

Lembra VERDÚ que nos Estados Unidos se estabeleceu o bicameralismo não só “por exigência da forma federal, mas também por temor de possíveis excessos demagógicos”. VERDÚ se esqueceu de dizer que o bicameralismo na Federação americana foi também decorrência de uma tradição robusta e inafastável: como informa ANDRÉ MAUROIS, na sua *História dos Estados Unidos*, no período colonial “cada estado possuía uma legislatura composta de duas câmaras”.

A experiência bicameral que vinha do período colonial em todos os estados, certamente condicionou e mesmo determinou que se

considerasse indispensável uma assembléia de representantes desses estados na Federação estruturada pela nova Constituição federal.

Escrevendo em *O Federalista* a respeito da necessidade de existir em toda república um Senado, MADISON, um dos pais da Constituição federal dos Estados Unidos, arrola os seguintes argumentos.

Primeiro: o Senado “deve em todos os casos ser um salutar controlador do governo”. O Senado “dobra a proteção do povo, por exigir a concorrência de dois órgãos distintos em qualquer esquema visando à usurpação ou à deslealdade, quando, não fora isso, a ambição ou a corrupção de um deles seria suficiente. Esta é uma preocupação baseada em princípios tão claros e agora tão bem compreendidos nos Estados Unidos, que seria mais do que superfluo referi-los”.

Segundo: “A necessidade de um senado é não menos indicada pela tendência de todas as assembléias únicas e numerosas em ceder aos impulsos de súbitas e violentas paixões e ser levadas por líderes facciosos a tomar resoluções intempestivas e perniciosas. Um órgão destinado a corrigir aquele mal deve logicamente não sofrer dele e, conseqüentemente, ser menos numeroso, além de possuir grande firmeza — o que exige que sua autoridade seja mantida ininterruptamente durante um período mais longo”.

Terceiro: “Outro defeito a ser corrigido por um senado decorre da falta de devidos conhecimentos dos princípios e objetivos da legislação. Não é possível que uma assembléia de homens recrutados em sua maioria nas atividades de natureza privada, eleitos por um período muito curto e não motivados para devotar seus intervalos no exercício das funções públicas ao estudo das leis, dos problemas e dos justos interesses de seu país, seja capaz, isoladamente, de evitar uma enorme quantidade de erros no exercício do mandato legislativo. Pode-se afirmar, com a maior segurança, que uma parcela não desprezível das atuais dificuldades da América deve ser imputada aos erros de nossos governos e que tais erros são devidos mais às cabeças do que aos corações de seus autores. O que são, realmente, todas essas leis conflitantes, repetitórias e complementares que inundam e complicam nossos arquivos, senão provas irrefutáveis da deficiência de conhecimentos? São elas responsáveis também por tantas acusações feitas em cada sessão às resoluções tomadas na sessão anterior, fazendo ver ao povo as vantagens de um senado bem constituído”.

Quarto: A necessidade de estabilidade do governo. O Senado fora concebido, pelos autores da Constituição, como um órgão de consulta permanente do Poder Executivo (o que ele deixou de ser na prática sobretudo por causa do precedente constituído por

George Washington, o primeiro Presidente, que se aconselhava com os seus secretários).

Quinto: O Senado seria uma garantia de “governo seletto e estável”, capaz de assegurar a consideração dos países estrangeiros. Essa consideração era para MADISON indispensável a todo governo.

Sexto: A necessidade de “uma devida responsabilidade no governo perante o povo”. Desenvolvendo esse argumento, explica MADISON que a responsabilidade por “uma sucessão de providências corretas e bem concatenadas” não pode ser conferida a uma assembléia eleita para um período curto de tempo como o dos representantes do povo, cujo mandato era de dois anos e cuja composição, ademais, muito numerosa. “A adequada solução para esta falha” — diz MADISON — “deve ser um órgão adicional no ramo legislativo, o qual, desfrutando de suficiente estabilidade para tratar daqueles objetivos que requerem continuada atenção e uma série de medidas possa ser efetiva e justificadamente responsabilizado pela respectiva consecução”.

A esses seis argumentos, MADISON acrescenta ainda outro: o de que a instituição do Senado “pode ser algumas vezes necessária à defesa do povo contra ocasionais erros e enganosa”. MADISON explica: “Assim como o senso ponderado e imparcial deve, em todos os governos, por fim prevalecer — e realmente prevalece —, também há determinadas ocasiões nos assuntos públicos em que o povo, estimulado por alguma paixão anormal ou uma vantagem ilícita, ou ainda iludido por embustes ardilosos de pessoas interessadas, possa clamar por medidas que, mais tarde, ele será o primeiro a lamentar e condenar. Nesses críticos momentos, quão salutar será a interferência de um grupo de cidadãos moderados e respeitáveis, a fim de deter a orientação errada e evitar o golpe preparado pelo povo contra si mesmo, até que a razão, a justiça e a verdade retomem sua autoridade sobre o espírito público! De quantos sofrimentos amargos o povo de Atenas não se teria livrado se seus governos tivessem providenciado uma salvaguarda contra a tirania de suas próprias paixões?”

Sintetizando suas reflexões sobre exemplos fornecidos pela História, MADISON afirma: “Nenhuma república sem senado teve vida longa”.

Necessidade de uma segunda câmara

Conta PABLO LUCAS VERDÚ que, em fins do século passado, BRUNALTI defendia o sistema bicameral inspirando-se em BIOBERTI (*Del rinnovamento civile d'Italia*, Paris e Turim, Ed. Bocca, 1851, t. 2, pp. 405-406), “apontando como nos mesmos países que careciam

de Senado se sentia a necessidade de recorrer a diversas instituições (tribunal de cassação, conselhos provinciais, diferentes deliberações com maiorias qualificadas), que eram verdadeiras concessões em favor da segunda câmara". Esse argumento é muito importante. É a constatação de um fato: o de que, quando se suprime a "segunda câmara", sente-se a necessidade incontornável de criar-lhe um sucedâneo, uma entidade que lhe faça as vezes, que lhe cumpra a função, que lhe desempenhe o papel. Eliminar e criar um sucedâneo é o mesmo que não eliminar — e é o mesmo que reconhecer o erro da eliminação, ou a necessidade da coisa eliminada. A Carta Constitucional imposta ao país em 1937 fornece um exemplo disso. Eliminou o Senado — a segunda câmara —, mas criou um Conselho Federal para o lugar dele. Nos termos do art. 50 dessa falsa Constituição que todo o mundo despreza e ninguém lê,

"O Conselho Federal compõe-se de representantes dos Estados e dez membros nomeados pelo Presidente da República. A duração do mandato é de seis anos."

De acordo com o parágrafo único desse art. 50,

"Cada Estado, pela sua Assembléia Legislativa, elegerá um representante. O governador do Estado terá o direito de vetar o nome escolhido pela Assembléia; em caso de veto, o nome vetado só se terá por escolhido definitivamente, se confirmada a eleição por dois terços de votos da totalidade dos membros da Assembléia."

Para ser membro do Conselho Federal, havia — nos termos do art. 51 da Carta — um requisito grotesco: além de ser brasileiro nato, maior de trinta e cinco anos e eleitor, o candidato precisava ter exercido, "por espaço nunca menor de quatro anos, cargo de governo na União ou nos Estados". Esse Conselho tinha a competência de legislar para o Distrito Federal e para os territórios, no que se referisse aos "interesses peculiares dos mesmos" (*sic*). E tinha a iniciativa dos projetos de lei sobre tratados e convenções internacionais, comércio internacional e interestadual, e regime de portos e navegação de cabotagem. Competia-lhe ainda aprovar as nomeações de ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas, dos representantes diplomáticos, exceto os enviados em missão extraordinária, e aprovar os acordos concluídos entre os Estados. Essa instituição esdrúxula — que, como quase tudo da Carta de 1937, não existiu — seria presidida "por um ministro de Estado, designado pelo Presidente da República".

Em síntese, e repetindo: quando se suprime a segunda câmara, fica um vazio; esse vazio é em geral preenchido por um outro órgão, com funções, atribuições e competências ou iguais ou semelhantes

às da segunda câmara suprimida. Em outras palavras: o vazio criado pela supressão da segunda câmara em geral se supre por meio de uma outra câmara, só que ora mais ora menos mutilada.

A necessidade da existência de um órgão investido de atribuições da espécie daquelas atualmente atribuídas à casa legislativa que, nas federações, cumpre um papel equivalente ou semelhante ao do atual Senado do Brasil se patenteia quando se verifica que tais funções são indispensáveis ao Poder Legislativo. Unicameral ou bicameral, o Poder Legislativo tem de desempenhar essa espécie de funções. Se unicameral, terá a assembléia de dotar-se e equipar-se de um, digamos, setor, ou departamento, ou comissão, ou que nome tenha, que desempenhe as funções de

1º) rever, revisar ou corrigir o trabalho legislativo realizado pela outra câmara, no sentido de o aprimorar e escoimar de defeitos inevitáveis e que a prática quotidiana do Parlamento revela de maneira às vezes contundente;

2º) tribunal político, para julgamento dos membros dos demais Poderes do Estado;

3º) órgão de seleção dos ocupantes de cargos determinados;

4º) autorizar empréstimos ou acordos externos de qualquer natureza, de interesse dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

5º) e outras funções respectivas ou relacionadas à estrutura federal do Estado brasileiro.

Se um Poder Legislativo unicameral precisa assim, forçosamente, em sua estrutura, de um braço ou órgão ou "departamento" com funções correspondentes às de um Senado, então é melhor que se subdivida logo o Poder Legislativo em duas câmaras, a fim de que entre as duas se distribuam funções que, por natureza, não podem ser cumpridas por uma câmara só.

Não se escolhe abstratamente

Na questão bicameralismo *versus* unicameralismo não se pode decidir com abstração da realidade histórica dentro da qual se apresenta o dever ou a oportunidade de fazer a opção entre os dois modelos. A questão da estrutura do Poder Legislativo é eminente e fundamentalmente histórica. Tem de ser pensada à luz da experiência histórico-social de cada país. Não existe um modelo ideal de Poder Legislativo: não existe o Poder Legislativo, mas sim tantos exemplares de Poder Legislativo quantas são as organizações estatais que os contêm — e todas elas o contêm. Não existe um arquétipo de Poder Legislativo aplicável ou imponível a todos os países

— ou a qualquer país. Os Estados Unidos têm o seu Poder Legislativo, como a Grã-Bretanha tem o dela, a França, a União Soviética etc. O Poder Legislativo é uma instituição social. Toda sociedade tem o seu Poder Legislativo, pois toda sociedade humana vive sob a disciplina de leis. Alguém faz essas leis. Ou o sacerdote, ou o rei, ou um conselho de anciãos, ou algo como o parlamento moderno. O parlamento moderno nasceu na Inglaterra. Atualmente não existe país que não tenha o seu parlamento. PABLO LUCAS VERDÚ comenta:

“O parlamento é uma instituição. Isto é, não está somente previsto nas normas constitucionais e regulamentares que o configuram, mais do que isso ele radica na sociedade política, é expressão de suas necessidades e veículo das ideologias que as modulam e justificam.”

Essa mesma idéia é expressa por PAULO BONAVIDES:

“O bicameralismo (repartição do Legislativo em duas casas) e o unicameralismo (uma só Assembléia Legislativa), longe de constituírem apenas princípio teórico de aferição democrática de organização do poder no moderno Estado representativo, conforme fizeram valer certas posições doutrinárias, devem também ser compreendidos como técnicas de construção do Poder Legislativo, aplicáveis de acordo com as peculiaridades políticas de cada povo, a par das aspirações e exigências concretas, resultantes do desenvolvimento histórico, da natureza do regime político, da forma de Estado adotada e das crenças e valores reinantes no interior de uma nação em determinada época”.

A história da gênese e evolução do parlamento moderno na cultura que primeiro o engendrou — a Inglaterra — demonstra que a estrutura dessa instituição social, que é o Poder Legislativo, é filha vagarosamente construída da história total de cada sociedade. Impossível um Parlamento francês igual ao Parlamento inglês. Impossível um Parlamento norte-americano igual ao soviético. Cada sociedade engendra o seu parlamento com características próprias.

Cada povo tem a sua história peculiar, dentro da qual e ao longo da qual se engendram e evoluem as suas instituições políticas. Por isso, nenhuma instituição política copiada, imitada ou transplantada alcança radicação autêntica. Funciona mal, por ser postíça.

A questão de saber qual estrutura do Poder Legislativo é mais conveniente não pode ser debatida nem muito menos decidida

apenas no plano das idéias. É certo que pode e deve ser discutida também no plano das idéias; no plano dos modelos abstratos. É sempre possível examinar, no arcabouço abstrato de uma instituição, virtudes e defeitos. Mas essa verificação só adquire valor operacional, à luz da *praxis* histórica. Não se pode saber se o bicameralismo é melhor ou pior do que o unicameralismo pensando de maneira abstrata. O que se deve fazer é examinar o unicameralismo ou o bicameralismo na realidade de sua prática quotidiana, de sua experimentação histórica, social e política. Não existe, assim, unicameralismo; nem existe bicameralismo. Existe o unicameralismo deste ou daquele país. Existe o bicameralismo norte-americano, o bicameralismo brasileiro, o bicameralismo inglês. Para se avaliar a conveniência, as vantagens e desvantagens, as virtudes e deficiências do sistema bicameral no Brasil, é mister analisá-lo em função da nossa experiência histórica, da nossa realidade peculiar, das necessidades próprias da sociedade nacional brasileira.

Não adianta, de modo algum, não tem o menor sentido dizer-se a um cidadão norte-americano que o Senado dos Estados Unidos não é necessário ao funcionamento do Poder Legislativo. É que, nos Estados Unidos, o Senado corresponde a uma necessidade. Nasceu como resposta a uma necessidade, como solução de um problema, e continua a existir por ser a resposta adequada aos desafios políticos da sociedade norte-americana: os dilemas políticos norte-americanos dependem da atuação do Senado. Igualmente, não vá alguém preconizar, na Grã-Bretanha, a dissolução da Casa dos Lordes, increpando-a de supérflua ou excrescente. A experiência histórico-política da Grã-Bretanha ainda não aconselhou a supressão da sua câmara alta, que hoje é, lá, muito mais uma câmara de reflexão do que de legislação e de julgamento.

Bicameralismo e federação

Essa questão da necessidade de uma dualidade de câmaras do Poder Legislativo se torna bem mais clara quando se examina a estrutura dos Estados federais. Parece que o bicameralismo é inerente ao federalismo. Federação sem um parlamento bipartido parece ser uma estrutura defeituosa essencialmente.

A experiência histórica ensina que dizer federação é dizer Poder Legislativo bicameral. Uma estrutura impõe a outra. Federação é uma composição de Estados — os quais precisam ter, de per si e no seu conjunto, representação política. O órgão de representação política dos Estados-membros de uma federação é uma estrutura mais ou menos típica. Nos Estados Unidos da América, chama-se Senado. Nesse outro grande Estado federal hodierno que é a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, é o Soviete das Nacionalidades, o qual forma, juntamente com o

Soviete da União, o Soviete Supremo, “órgão supremo do poder estatal da URSS”. O Soviete das Nacionalidades representa as repúblicas federadas, as repúblicas autônomas, as regiões autônomas e as circunscrições autônomas (arts. 108, 109 e 110 da Constituição da URSS). Na República Federal da Alemanha, o Poder Legislativo é exercido pela Assembléia Federal de Deputados, que “representam todo o povo”, e pelo Conselho Federal, que representa os Estados. A Constituição — Lei Fundamental de 23 de maio de 1949 — expressa o caráter do Conselho Federal de uma forma exemplar:

“Art. 50 — Os Estados participam na legislação e na administração federais por intermédio do Conselho Federal.”

Mas o Conselho Federal não é eletivo: seus membros são nomeados pelos governos dos estados; e nele a representação dos estados não é paritária: varia de acordo com o número da população de cada estado.

Bicameralismo no Brasil

No Brasil, o Poder Legislativo foi sempre bicameral, ainda que imperfeitamente no regime da Constituição de 1934. Não se pode falar da Carta Ditatorial de 1937 — em que se adotou também o sistema bicameral, com a segunda câmara transmutada em um Conselho Federal teratológico —, por não ter sido posta em prática em nenhum dos seus preceitos, além daqueles que lhe atribuíam poderes absolutos, mormente o art. 180.

A segunda câmara do Poder Legislativo, no Brasil, foi sempre o Senado. A evolução do Senado tem percorrido uma trajetória de democratização progressiva, em sua composição. No regime da Carta Constitucional de 1824, os senadores eram vitalícios e escolhidos pelo Imperador de uma lista tríplice de nomes eleitos pelas províncias. A eleição nas províncias era feita por voto direto dos eleitores paroquiais, escolhidos, por seu turno, pelo voto direto dos eleitores de freguesia. Convém transcrever as normas da Carta de 1824 referentes ao Senado:

“Art. 13 — O Poder Legislativo é delegado à Assembléia Geral com a sanção do Imperador.

Art. 14 — A Assembléia Geral compõe-se de duas câmaras: Câmara dos Deputados e Câmara dos Senadores ou Senado.

.....
Art. 40 — O Senado é composto de membros vitalícios, e será organizado por eleição provincial.

Art. 41 — Cada província dará tantos senadores quantos forem metade dos seus respectivos deputados, com a diferença que, quando o número de deputados da província for ímpar, o dos seus senadores será metade do número imediatamente menor, de maneira que a província que houver de dar onze deputados dará cinco senadores.

Art. 42 — A província que tiver um só deputado elegerá, todavia, o seu senador, não obstante a regra acima estabelecida.

.....
Art. 45 — Para ser senador requer-se:

1º) que seja cidadão brasileiro, e que esteja no gozo de seus direitos políticos;

2º) que seja pessoa de saber, capacidade e virtudes, com preferência os que tiverem feito serviços à Pátria;

3º) que tenha de rendimento anual, por bens, indústria, comércio ou emprego, a soma de 800\$00.

Art. 46 — Os Príncipes da Casa Imperial são senadores por direito, e terão assento no Senado logo que chegarem à idade de 25 anos.”

Tinha o Senado, portanto, em razão dos requisitos para dele fazer parte, um caráter mais conservador do que a Câmara dos Deputados. Porém, não há dúvida de que se diferenciava muito das câmaras aristocráticas européias (Câmara dos Lordes e Câmara dos Pares da França), nas quais o provimento era feito segundo o princípio hereditário ou por escolha da Coroa, em todo caso sem eleição prévia, como observou AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO.

De acordo com o art. 13 da Carta Constitucional, “o Poder Legislativo é delegado à Assembléa Geral com a sanção do Imperador”. A Assembléa Geral se compunha da Câmara dos Deputados e da Câmara dos Senadores ou Senado. O processo legislativo não se completava sem a participação das duas casas integrantes da Assembléa Geral.

Além da atribuição de propor e aprovar projetos de lei, em conjunto com a Câmara dos Deputados, o Senado tinha atribuições de corte judicial, devendo conhecer dos delitos individuais cometidos pelos membros da família imperial, ministros de Estado, conselheiros de Estado e Senadores, e dos delitos dos deputados durante o período da legislatura; conhecer da responsabilidade dos secretários e conselheiros de Estado. Cabia-lhe expedir cartas de convocação da Assembléa, caso o Imperador o não houvesse feito dois meses depois do tempo determinado pela Constituição, reunindo-se

para tal extraordinariamente. Cabia-lhe ainda convocar a Assembléia na morte do Imperador para eleger a Regência.

Na Constituição da República de 1891, o Senado conservou as atribuições de corte judicial; mas perdeu a de convocar o Congresso Nacional em qualquer caso. Para eleger-se senador, a idade mínima diminuiu para 35 anos.

A posição do Senado no quadro constitucional foi modificada profundamente na Constituição de 1934. Nos termos do art. 88, ao Senado Federal incumbia “promover a coordenação dos poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos da sua competência”. A representação dos estados diminuiu de três para dois Senadores. A idade mínima continuou a ser de 35 anos. A representação de cada estado passou a renovar-se pela metade, conjuntamente com a eleição da Câmara dos Deputados. As atribuições privativas do Senado Federal foram ampliadas, mas foi-lhe tirada a função de corte judicial, a qual passou à Corte Suprema nos crimes comuns do Presidente da República e nos crimes comuns e de responsabilidade dos ministros de Estado. Para os crimes de responsabilidade do Presidente da República e para os dos ministros de Estado, conexos com os do Presidente, a Constituição criou um tribunal especial. O Poder Legislativo foi atribuído à Câmara dos Deputados, “com a colaboração do Senado Federal”. A participação do Senado no processo legislativo passou a limitar-se a determinadas matérias, de caráter mais propriamente federal, como estado de sítio, sistema eleitoral e de representação, organização judiciária federal, tributos e tarifas, mobilização, declaração de guerra, celebração de paz e passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, tratados e convenções com as nações estrangeiras, comércio internacional e interestadual, regime de portos, navegação de cabotagem e nos rios e lagos do domínio da União, vias de comunicação interestadual, sistema monetário e de medidas, banco de emissão, socorros aos estados, matérias em que os estados tivessem competência legislativa subsidiária ou complementar.

Um fato deve também ser observado na Constituição de 1934: as normas relativas ao Senado sofreram uma deslocação tópica muito significativa. Saíram do capítulo do Poder Legislativo e passaram para um capítulo à parte, especial, denominado “Da Coordenação dos Poderes”, dentro, ainda, do título I, que tratava “Da Organização Federal”. O Senado Federal foi focalizado, na Constituição de 1934, após o Poder Judiciário, o Executivo e o Legislativo.

No regime da Constituição de 1946, o Senado recuperou sua competência de corte judicial, para julgamento do Presidente da

República nos crimes de responsabilidade e dos ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os do Presidente, para processar e julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República nos crimes de responsabilidade. O limite mínimo de idade continuou de 35 anos.

As Cartas Constitucionais de 1967 e 1969 mantiveram as mesmas atribuições e competências conferidas ao Senado pela Constituição de 1946.

O Brasil e o federalismo

Ao contrário do que muita gente pensa e diz — repetindo impensadamente um lugar-comum infundado na realidade dos fatos —, a federação, no Brasil, não foi uma criação artificial, uma importação de modelo estrangeiro, uma imposição forçada dos fundadores da República. A federação correspondeu, no Brasil, ao atendimento de uma necessidade profundamente enraizada nas condições de vida da sociedade brasileira diversificadamente distribuída nas capitânicas e depois províncias do país. Essa necessidade se expressou, com muita frequência, por meio de reivindicações, proclamações, denúncias, projetos, lutas partidárias, construções teóricas etc. Sempre houve, na história do Brasil, uma reivindicação de autonomia política e administrativa da parte das diversas regiões. O centralismo político e administrativo do Império nunca deixou de provocar oposição e denúncias severas dos pensadores políticos mais representativos do País. Quando se lêem os publicistas brasileiros do século passado — um TOBIAS BARRETO, um TAVARES BASTOS —, verifica-se quanto era geral e profunda a reivindicação de autonomia e descentralização político-administrativa na consciência brasileira. O centralismo do período colonial, trazido por Portugal, e que prosseguiu, embora atenuado, durante o Império, é que foi uma solução artificial, imposta autoritariamente, de cima para baixo. Um centralismo que asfixiava, matava, abafava a vida política, mental e econômica das regiões em que se repartia o país.

No processo de estruturação do Estado brasileiro, há um movimento de sístole e diástole que alterna o predomínio das forças centralizadoras com a aceitação de princípios e normas descentralizadores, federalizantes. Atravessamos, atualmente, um período de predomínio, na consciência nacional, da corrente que pensa e concebe o Brasil como uma realidade diversificada necessitada de expressão constitucional, política e administrativa. Em outras palavras: predomina hoje no Brasil a tendência a entregar aos estados uma autonomia política e administrativa maior, mediante a qual se propicie a prática de processos e procedimentos democráticos de participação do povo nas decisões e no controle dos atos político-administrativos.

Propostas para o Senado

A outorga de maiores competências ao Senado corresponderia precisamente a esse impulso de fortalecer a federalidade do Estado brasileiro. Mais autonomia para os estados-membros: conseqüentemente mais força para o seu órgão de representação, a segunda câmara do Poder Legislativo — o Senado Federal, ou simplesmente Senado.

PAULO BONAVIDES, no seu artigo tantas vezes citado aqui, diz que, em face do grande abalo sofrido, no Brasil, pelo sistema federativo, nos últimos anos,

“há uma instituição cujos fundamentos devem justificadamente ser reexaminados. Essa instituição é, sem dúvida, o Senado. De sua reforma poderá resultar um fortalecimento da ordem federativa.”

Diz BONAVIDES que, além da participação paritária junto da Câmara dos Deputados no exercício da função legislativa ordinária, abrem-se ao Senado, no âmbito da estrutura federativa, importantes tarefas que lhe assinam um lugar de hegemonia como ramo do Congresso Nacional.

“Essas tarefas” — declara o constitucionalista cearense — “deverão conter-se num quadro de competência, cujo alargamento se recomenda, em ordem a fazer da instituição um dos instrumentos mais idôneos, em ocasiões de crise, a preservar o sistema federativo e afiançar-lhe meios de contrastar os excessos políticos da centralização, concentrada na competência da União e nas atribuições do Presidente da República, titular do Poder Executivo.”

Sugere, então, BONAVIDES que se conceda ao Senado

“um certo controle tocante à legalidade dos atos do Executivo; que se lhe atribua a iniciativa, tutela e fiscalização da política nacional de planejamento; que se lhe outorgue competência ampla e poder decisório em matéria de intervenção federal; e se lhe confira, enfim, a faculdade de uma superintendência eficaz da política exterior.”

Pensamos também que, numa linha de coerência com a idéia de que uma das funções mais importantes de uma segunda câmara legislativa é a de revisar e aperfeiçoar o trabalho oriundo da outra câmara, precisa o Senado adotar normas de procedimento que assegurem autenticidade ao seu trabalho quando lhe tocar a tarefa de revisar. Se o Senado se contentasse em ser um mero homologador passivo das decisões da Câmara dos Deputados, estaria se degradando e negando a sua natureza e uma das suas funções mais

sérias. Quem conhece bem — na sua intimidade — o processo legislativo, tal como se faz durante o seu quotidiano, sabe da necessidade inafastável de que o trabalho de uma câmara seja revisto por uma outra. É imensa a possibilidade de ocorrerem erros. A revisão pode corrigi-los a tempo.

A razões de ordem técnica justificadoras e exigidoras da existência de duas câmaras do Poder Legislativo juntam-se razões de ordem política — exigências de uma federalidade ampliada da estrutura estatal.

Concluindo: é preciso abandonar, na discussão do dilema bicameralismo *versus* unicameralismo, a concepção antiga e obsoleta do Senado — ou da segunda câmara — como uma assembléia de representação de uma elite de proprietários conservadores e encasacados. Isso é coisa de uma Europa que, também ela, não existe mais. Abandone-se, de uma vez para sempre, a imagem do Senado como a de uma câmara alta, com o que tem este adjetivo de denotação aristocrática — no mau sentido, que não é o etimológico, desta palavra. Nada disso. Câmara alta, o Senado, sim — mas por causa da importância de suas competências e funções. Câmara revisora, sim. Câmara dos estados, sim. Assembléia de revisão, sim. Assembléia da Federação, sim.

B I B L I O G R A F I A

- BONAVIDES, Paulo. O Senado e a Crise da Federação. In: *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 50, abr./jun. 1976.
- HAMILTON, Alexandre; MADISON James e JAY John. *O Federalista*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984.
- HAURIOU, Maurice. *Derecho público y constitucional*. Madri, Instituto Editorial Reus, (sem data).
- JACQUES Paulino. Pelo Senado misto. In: *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 50, abr./jun. 1976.
- LAFERRIÈRE, Julien. *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, Editions Domat Montchrestien, 1947.
- MAUROIS, André. *Histoire des Etats-Unis*. Paris, Editions Albin Michel, 1959.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Curso de direito constitucional brasileiro*. Rio, Forense, 1960.
- RUSSOMANO, Rosah. O Senado e o bicameralismo federal brasileiro. In: *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 50, abr./jun. 1976.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madri, Editorial Revista de Derecho Privado, (sem data).
- VERDÚ, Pablo Lucas. *Curso de derecho político*. 2ª ed. Madri, Editorial Tecnos, 1976.