

Ainda não se conseguiu estabelecer uma compreensão exata da competência do Senado, no tocante à iniciativa de projetos sobre matéria financeira.

O entendimento do artigo 67, § 1º, da Constituição, que torna defesa aquela iniciativa à Câmara Alta, longe de ser uniforme, varia bastante, dividindo-se os Senadores em duas correntes: a ortodoxa, que interpreta rigidamente o texto constitucional, impedindo ao Senado a apresentação de proposições que venham, direta ou indiretamente, criar ônus para o erário; e a liberal, que procura alargar ao máximo a área de competência da Casa, dela só excluindo, praticamente, projetos que disponham sobre tributos e créditos.

De um modo geral, o Senado se tem inclinado preferentemente para a linha ortodoxa, sendo de observar que, ainda em 1963, a Comissão de Constituição e Justiça invalidou algumas iniciativas da Casa, só porque delas derivariam obrigações financeiras para a União, como foi o caso de certos projetos que autorizavam o Poder Executivo a construir hospitais e escolas em determinadas localidades.

Ao inverso, às vezes tende para uma atitude extremamente liberal, como sucedeu, há algum tempo, quando emendou os projetos 1.071, de 1951, e 37/51, este, de sua própria iniciativa, e, aquêle, da Câmara Federal.

Ao Projeto de Lei do Senado nº 37, de 1951, que autorizava o Poder Executivo a promover a trasladação, da França para o Brasil, dos restos mortais da escritora Nísia Floresta e de sua filha, o Senador Melo Viana ofereceu emenda, mandando abrir o crédito especial de Cr\$ 100.000,00, destinada a ocorrer às despesas com a trasladação.

Contra o voto do Senador Anísio Jobin, que a fulminava, por inconstitucional, a Comissão de Constituição e Justiça, acompanhando o parecer do Senador Ivo de Aquino, aprovou a Emenda, assim se pronunciando:

"Não aceitou a emenda o ilustre Relator do projeto, Sr. Senador Anísio Jobin, sob o fundamento de inconstitucionalidade, visto se tratar de matéria financeira e não ter o Senado Federal competência para a iniciativa nessa matéria.

Discordou dessa conclusão a maioria da Comissão, que, embora não negando a regra de que a iniciativa da lei

## O SENADO E A INICIATIVA DE PROJETO SÔBRE MATÉRIA FINANCEIRA

PAULO DE FIGUEIREDO

sobre matéria financeira pertence à Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 67, § 1º, da Constituição, entendeu que, na espécie, se trata de poder implícito do Senado, que, tendo inegável competência para a iniciativa da matéria principal do projeto, não se lhe pode negar o direito de provimento dos meios necessários à execução ou concretização da medida proposta.

A emenda nada mais é que um acessório à matéria que o projeto pretende objetivar. Mas não lograria fazê-lo sem que votasse ao mesmo tempo os recursos pecuniários indispensáveis.

Na realidade, praticamente inexecutível seria a trasladação dos restos mortais da escritora a que alude o projeto, sem aqueles recursos.

Assim, aliás, mais de uma vez se tem orientado esta Comissão, em casos semelhantes, adotando o conceito de que "uma vez conferida uma atribuição, nela se consideram envolvidos todos os meios necessários para a sua melhor execução".

E o parecer concluía citando Ruy Barbosa, segundo o qual

"o princípio de que a concessão dos fins importa a concessão dos meios — e, ao mesmo tempo, dêste fundamento da Constituição pelo qual, aqui como nos Estados Unidos, nos Estados Unidos como aqui, se consideram conferidos ao Poder Executivo todos aqueles poderes de ordem subalterna que forem necessários à execução, ao desempenho de todos os poderes de ordem superior".

Preferiu o Senado, no caso, não levar em conta que poderia o Poder Executivo, se quisesse valer-se da **autorização** concedida pelo projeto, solicitar o crédito necessário à trasladação dos corpos, ao mesmo tempo que esqueceu a ida da matéria à Câmara dos Deputados, onde, do mesmo modo, se poderia, sem temor à Constituição, abrir o crédito em apêço.

Mais elástica, ainda, foi, no entanto, a interpretação do Senado, nessa delicada e controvertida questão, quando emendou o projeto 1.071 — 1951, da Câmara dos Deputados, pelo qual se autorizava ao Poder Executivo a abertura do **crédito suplementar** de Cr\$ 1.170.000,00 pelo Poder Judiciário, em reforço de dotações orçamentárias, para efeito de permitir ao Poder Executivo abrir, também pelo Poder Judiciário,

o **crédito especial** de Cr\$ 27.160,00 para pagamento a Juiz da Justiça do Trabalho de vencimentos que deixou de receber por deficiência de verbas.

O procedimento do Senado foi verberado na outra Casa do Congresso, onde a emenda caiu, por inconstitucionalidade, dizendo o Relator da matéria, Deputado Osvaldo Trigueiro, cujo parecer a Comissão de Constituição e Justiça adotou:

"Pelo preceito do artigo 67, parágrafo 1º, da Constituição, cabe à Câmara e ao Presidente da República a iniciativa de todas as leis sobre matéria financeira. Está, assim, excluída da competência do Senado a iniciativa de proposição que tenha por objetivo a abertura de créditos para as despesas públicas.

Seria inaceitável o argumento de que, na hipótese, o Senado apenas exerceu o seu direito de emendar projeto da Câmara, porque o que esta votou foi um **crédito suplementar** para reforços de verbas do Supremo Tribunal Federal, ao passo que a emenda do Senado tomou iniciativa diversa, por natureza e finalidade, qual a de abrir **crédito especial** para pagamento de um juiz da Justiça do Trabalho, em disponibilidade.

Não vejo como justificar-se que o Senado possa enxertar, em projeto de crédito suplementar, autorização para abertura de crédito especial. Porque, nesse caso, não há simples modificação do que foi resolvido pela Câmara e sim iniciativa própria de despesa não prevista pelo projeto. Atribuir-se tamanha amplitude ao direito ou poder de emenda, importaria em interpretar-se a Constituição de maneira a transformar-se em letra morta a competência privativa que, certa ou erradamente, foi reservada à Câmara dos Deputados e à Presidência da República".

Aí estão, portanto, duas posições, revelando duas tendências antagonicas, duas correntes que evoluem em sentido contrário, partindo, no entanto, de um mesmo ponto: o § 1º do art. 67 da Constituição, cuja exegese, longe de ser pacífica, tem permitido desses embates doutrinários entre senadores e entre senadores e deputados, o que mostra a necessidade de nova redação para o referido dispositivo, a fim de que não continue a permitir tantas discussões e divergências.

A fixação das exatas fronteiras da zona de competência do Senado dependeria certamente, antes de tudo, da orientação doutrinária do Parlamento, por ocasião da reforma do citado dispositivo, pois tal fôsse ela, tanto se poderia, na espécie, eliminar qualquer proibição ao Senado, como, ao contrário, torná-la ainda mais rigorosa.

Sem, por enquanto, tomar, quanto ao mérito, qualquer posição, queremos apenas lembrar que, persistindo a redação atual do § 1º do art. 67 da Constituição, não será fácil alcançar uma interpretação que valha **ergo omnes**.

Para, no entanto, melhor equacionar problema, cremos ser indispensável fazer um retrospecto, buscando conhecer a "história" constitucional dessa proibição, com o que estariamos melhor habilitados a adotar um ponto de vista sobre o assunto.

A Constituição do Império regulava a matéria no art. 36, que dispunha:

"Art. 36 — É privativa da Câmara dos Deputados a iniciativa: 1º, sobre impostos...".

A Constituição de 1891 determinava:

"Art. 36 — Salvo as exceções do artigo 29, todos os projetos de lei podem ter origem indistintamente na Câmara, ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros".

E no art. 29:

"Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo etc...".

Rezava a Constituição de 1934:

"Art. 41 — A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafos deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao plenário do Senado Federal, e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colaborar com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões.

§ 1.º — Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa das leis de fixação das Forças Armadas, e, **em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira**".

Na Constituição outorgada, de 1937, assim se disciplinou a matéria:

"Art. 64 — A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos, como objeto de deliberação, projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outras resulte aumento de despesa".

Finalmente, a Constituição de 1946 estabelece:

"Art. 67 — A iniciativa das leis, ressaltados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1.º — Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das Forças Armadas e a **de todas as leis sobre matéria financeira**".

Vê-se do confronto das diversas prescrições constitucionais, que a tendência, no curso do tempo, evoluiu no sentido de tornar cada vez mais restrito o poder de iniciativa do Senado, eis que, se antes somente não podia iniciar proposições **sobre impostos** (Constituições do Império e de 1891), depois (Constituição de 1934) foi-lhe defesa a iniciativa de qualquer lei **sobre matéria fiscal e financeira**, mais tarde (Constituição de 1937) proibiu-se-lhe (e também à Câmara) a iniciativa, **não só de projetos, mas até mesmo de emendas, versando matéria tributária**, ou de que resultasse aumento de despesa, para, nos dias que correm (Constituição de 1946), se voltar à proibição, apenas ao Senado, de iniciativa de "todas as leis sobre matéria financeira".

O que se pretende, por conseguinte, talvez seja que o Senado se dedique àquelas outras altas e importantes tarefas que a Constituição lhe confere, de maneira privativa ou não, libertando-o, o mais possível, da obra estritamente legislativa, a qual se caracteriza, em sua quase totalidade, por projetos que tratam de matéria financeira.

A Constituição, no entanto, é vaga. Na expressão "matéria financeira" pode caber uma proibição excessiva ao Senado, para efeito de legislar, quase que se reduzindo a sua iniciativa a proposições meramente normativas.

Pode ser que tenha sido esta a intenção profunda, subconsciente, do Constituinte, e nem se poderia dizer que isso é um mal, tanto mais que, pelo poder de emendar, o Senado, como sói acontecer atualmente, poderia participar da discussão e elaboração dos projetos, mesmo incidindo sobre matéria financeira, fiscal ou não, tributária ou não.

Talvez até se quisesse, mesmo, que, por não possuir a iniciativa de projetos dessa natureza, o Senado, funcionando como Câmara Revisora, pudesse estudá-los, a cavaleiro de interesses individuais, grupais, partidários ou regionais, situando-se, na tarefa revisora, como verdadeiro Poder Moderador, cujo empenho estaria, sobretudo, em resguardar os superiores interesses do País, à base de uma política financeira mais equilibrada...

Seja como fôr, o preceito constitucional tem servido de pasto à controvérsia, tanto mais que o art. 5º, item XV, alínea **b**, da Constituição, diz competir à União legislar sobre "normas gerais de direito financeiro; o que aumentou a confusão, pois se entendeu que, no exercício dessa competência, nenhuma restrição poderia ser feita à iniciativa do Senado, e, tal ocorrendo, teriam os legisladores de distinguir, também, entre direito financeiro e matéria financeira, a que, em verdade, acontece, pois todos os esforços dos parlamentares, dos juristas e dos técnicos se concentram, na hipótese, em precisar essa distinção...

Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1946 — Tomo II — Pág. 496), com a sua autoridade incontestada, assim se exprime:

"Tem-se de distinguir do **direito financeiro** a **matéria financeira**. Finanças não são Direito. Direito financeiro é Direito, embora sobre finanças".

Prassequindo:

"No exercício da competência que o art. 5º, XV, **b**, 1ª parte, da Constituição de 1946, atribui ao Congresso Nacional, não há qualquer limitação à possível iniciativa do Senado Federal".

E mais:

"São leis de matéria financeira, por exemplo, as que criam, alteram ou extinguem impostos ou outros tributos, as que distribuem rendas (art. 65, II), não as que regulam a distribuição das rendas ou da renda, as que derem os

créditos de que cogitam os artigos 65, VI, e 75, parágrafo único.

Não são leis de **matéria financeira** as que se fazem para autorizar produção e fiscalização do comércio de material bélico (art. 5º, VI), para defesa permanente contra sêcas, endemias rurais ou inundações (art. 5º, XIII)".

Ora, malgrado a lição de mestre tão insigne, os legisladores (como vimos nos exemplos dos projetos indicados de início) têm interpretado de modo diferente a norma constitucional, ora sobrepondo-se à sutil distinção entre direito financeiro e matéria financeira e ampliando desmesuradamente a *faculdade iniciadora do Senado*, ora restringindo ao máximo essa faculdade, a ponto de considerar inconstitucional projeto que apenas autoriza o Poder Executivo a *construir um hospital numa cidade qualquer*, o que poderia valer quase como uma indicação, que o Executivo, se se dispusesse atender, completaria com o conveniente pedido de crédito, caso a Câmara não o fizesse, antes.

Insistindo na dificuldade do problema, citemos, agora, Themístocles Cavalcanti, que, sobre o assunto, se manifesta da seguinte maneira (Constituição Federal Comentada — Vol. II — Pág. 151):

"A outra matéria mencionada no § 1º é aquela que se compreende na designação genérica de "leis sobre matéria financeira".

A imprecisão dos seus termos, entretanto, só pode tornar o tema mais importante.

A Constituição do Império (art. 36) dava à Câmara a iniciativa das leis sobre **impostos**; o mesmo disse a Constituição de 1891 (art. 29). A de 1934 ampliou o conceito e referiu-se à **matéria fiscal e financeira** (art. 43, § 1º).

Chegamos agora à fórmula — **leis sobre matéria financeira**, o que exige uma explicação tecnicamente mais difícil.

Já nos comentários ao art. 5º, XV, **b**, procuramos definir o direito financeiro — o que é apenas uma parte da matéria financeira que abrangerá tudo quanto se relacione com as operações de crédito, sistema tributário, enfim, tudo quanto disser com as finanças públicas e com a vida financeira do País."

Como se vê, Themístocles Cavalcanti, outra figura exponencial de hermeneuta

da Constituição, declara que o **direito financeiro é uma parte da matéria financeira**, o que vem aumentar as nossas dificuldades, pois se o Senado não pode iniciar leis sobre matéria financeira, como poderia fazê-lo, como quer Pontes de Miranda, sobre direito financeiro, simples parte de matéria financeira?

Aliás, permita-se-nos, entre parêntesis, ligeira divagação. Não a negando, não cremos, porém, ser tão pacífica assim a tese de que possa o Senado ter iniciativa de lei sobre normas gerais de direito financeiro. O fato de o art. 5.º, XV, b, da Constituição, dar competência à União para legislar a respeito, não é suficiente para legitimar a iniciativa, pois o mesmo art. 5º, item IV, declara competir à União "organizar as Forças Armadas", e nenhum legislador vacilaria em tachar de inconstitucional qualquer projeto iniciado no Senado, aumentando ou reduzindo os efetivos das Forças Armadas, porque de tanto o proíbe o mesmo art. 67, § 2º.

Se a disposição do art. 5.º, XV, b, tiver de ser examinada conjuntamente com a do art. 67, § 1º, então se poderia, inclusive, impedir ao Senado iniciar leis sobre normas de direito financeiro, definido êste como uma **parte** de matéria financeira...

As controvérsias, já grandes, poderiam multiplicar-se ainda mais...

Mas, prossigamos. Fascinado pelo tema, o ilustre jurista e ex-Senador Ferreira de Souza emitiu, sobre o mesmo, um parecer magistral, que muito pode contribuir para o seu esclarecimento definitivo. Escreveu o ex-parlamentar (Parecer 567, sobre o Projeto nº 7, de 1947, publicado no **Diário do Congresso Nacional** de 13 de dezembro de 1947):

"Evidente também é que, quando os constituintes de 1934 e de 1946 desprezaram o texto do art. 29, da Constituição de 1891, com antecedente do art. 36, da de 1824, relativos ambos a prioridade ou, como quer Saint Girons, a simples precedência da Câmara dos Deputados quanto "às leis de impostos" e preferiram mudar a expressão e dizer, em vez de "impostos", "leis sobre matéria financeira", fizeram-no com o intuito claro de ampliar o campo da exceção, de alargar o terreno da prioridade da Câmara dos Deputados, ou, pelo menos, no de afastar qualquer dúvida anteriormente manifestada".

Que dúvidas, estas?

Êle mesmo responde:

1) sobre a iniciativa da votação do Orçamento. Pela Constituição de 1824, dava-se precedência à Câmara; no regime da Carta de 1891, havia quem admitisse, ou a possibilidade de iniciá-la o Senado, ou, pelo menos, a discussão simultânea da matéria;

2) sobre a iniciativa das leis de despesas, em torno do que se renovavam as mesmas divergências.

"Decorre daí — continua Ferreira de Souza — que a Constituição de 1934, seguida pela de 1946, afastando a primeira dúvida no § 1.º do art. 50 e determinando a remessa da proposta orçamentária à Câmara dos Deputados, quis abranger na expressão "matéria financeira" não só as leis de receita como as criadoras de despesas, abrangendo o orçamento e as de contabilidade.

Colocando-se num ponto de vista rigorosamente lógico, considerou, de acôrdo com as melhores lições, a repercussão necessária da despesa sobre a receita, ou melhor, sobre os meios para obter a receita. E tanto foi assim que o art. 183 logo impediu a criação de qualquer encargo novo para o Tesouro "sem a atribuição de recursos suficientes para lhe custear as despesas", assim mostrando a correspondência essencial entre o poder de autorizar despesa e o de criar tributo.

E aduz:

"Outra não pode ser a interpretação do § 1.º do art. 67, da atual Carta Magna. Por êle, têm a sua discussão iniciada na Câmara dos Deputados não somente as leis de impostos (art. 65, II) como as de orçamento (art. 65, I e II, combinados com os arts. 67, § 3.º e 87, XVII), as de abertura de créditos especiais e extraordinários (cit. art. 65, II, combinado com o art. 75, e § único), as de aprovação de contas do Presidente da República (art. 66, VIII e 77, § 4.º), que aprovarem registros de créditos sob reserva ou de contratos a que o Tribunal de Contas tenha recusado registro (art. 77, § 4.º). Em todos êsses casos, a matéria é financeira, trata-se de leis simplesmente formais, ou de leis materiais e formais".

Completando sua análise, sentencia o ex-senador potiguar:

"Por matéria financeira deve-se, portanto, compreender tudo quanto disser respeito à receita, à despesa, ao orçamento e às contas da administração pública".

Essa conceituação de matéria financeira, sem dúvida bastante fundamentada, reduziria a uma área excessivamente limitada o poder de iniciativa do Senado, pois seria muito difícil formular projetos que, de qualquer modo, não penetrasse o terreno proibido...

Entretanto, um representante da corrente "liberal", o eminente Senador Nogueira da Gama (Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado n.º 3, de 1960), observa que "a expressão atual — matéria financeira — foi incluída no projeto primitivo da Constituição sem qualquer justificação, sendo assim mantida até final, como se verifica nos Anais da Constituição". Apenas o Deputado Gustavo Capanema, na subcomissão, fez a seguinte declaração: "Quanto às leis sobre matéria financeira, a iniciativa delas pode caber tanto ao Presidente da República, como a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado". Votava, assim, pela supressão do § 1.º e pela modificação do § 2.º.

"A Comissão Constitucional, porém, no art. 67 e §§ do projeto revisto, manteve a redação sugerida pela Subcomissão, sem aduzir a menor referência à objeção do Deputado Gustavo Capanema".

Dêse registro, deduz Nogueira da Gama:

"Esse ligeiro histórico permite admitir que a expressão "matéria financeira" teria sido incluída no texto constitucional sem o intuito de ampliar a limitação anteriormente vigente".

A questão, como se vê, é complexa, difícil, apaixonada, separa, provoca conflitos de ordem doutrinária, pelo que, na prática, tem induzido os parlamentares, principalmente senadores, a posições que se chocam, a rumos diferentes, não permitindo uma diretriz segura no encaminhamento de projetos, pois, na Comissão de Justiça, o critério a seguir, em cada caso, depende muito dos membros que a cada momento a integram, o mesmo sucedendo no Plenário, onde decide a maioria eventual.

Urge, assim, que a matéria seja suficiente e definitivamente esclarecida, o que só nos

parece possível, através de emenda à Constituição, mediante a qual se redigisse preceito onde se explicitasse melhor que espécie de matéria financeira é essa, que fica situada fora do alcance do poder de iniciativa do Senado.

A prevalecer a tendência liberal, que se voltasse ao sistema das Constituições de 1824 e 1891, onde o Senado era impedido somente de iniciar leis sobre impostos; e, a vingar a corrente oposta, que se afaste mais claramente o Senado de iniciativas que versem, efetivamente, matéria financeira, definindo-se esta de maneira a não permitir dúvidas.

E cremos ter chegado, agora, o momento de uma tomada de posição de nossa parte, sem o que não teria razão este nosso modesto trabalho.

Entendemos que, sem prejuízo das atribuições comuns, que são as tarefas legislativas normais, Senado e Câmara devem afirmar-se, sobretudo, por suas atribuições específicas, pois será aí que se projetarão melhor no cenário político nacional.

É evidente que o Senado moderno, cujos membros são eletivos e temporários, há de, numa larga faixa, ter atribuições semelhantes às da Câmara, o que está, aliás, dentro da lógica do sistema bicameral.

Ademais, como nota Carlos Maximiliano (**Comentários à Constituição Brasileira de 1946** — Vol. II — pág. 171), "a prerrogativa da Câmara quanto à iniciativa de certos projetos de lei, é modernamente combatida como incompatível com um regime que tornou o Senado eletivo e temporário, de sorte que os seus membros precisam sempre do povo, cuja vontade interpretam, sob pena de não obterem sufrágios necessários para a renovação do mandato".

Não mais se pode hoje, portanto, ver nos senadores, exclusivamente, representantes de seus Estados e, sim, ainda, autênticos delegados do povo, com deveres e obrigações não só para os Estados que representam, mas também para com os eleitores que os elegeram e para com os partidos sob cuja legenda disputaram e venceram as eleições.

Reconhecendo esses fatos, e talvez por isso mesmo, enfileiramo-nos, todavia, entre os que acham que ao Senado deve ser assinada mais uma posição de órgão político do que propriamente legislativo.

Não vemos nenhuma vantagem, para o Senado, em estender a área de atuação legislativa que lhe foi traçada, em comum com a Câmara, pela Constituição atual.

Indo mais além, pensamos, mesmo, que nenhum inconveniente adviria, para a Câmara Alta, em reduzir-lhe as responsabilidades no setor meramente legislativo, como, **data venia** dos eminentes senadores que pensam de modo diverso, nessa questão de iniciativa de projetos que versem matéria financeira.

Em compensação, estamos que poderia ser ampliada a competência privativa do Senado, aumentando-se os itens dos artigos 62 e 63 da Carta Magna.

Assim, e para só citar um exemplo, cremos que ao Senado deveria ser permitido propor o afastamento dos chefes de missão diplomática de caráter permanente, quando, a seu juízo, circunstâncias políticas aconselhassem tal medida.

Situando-se mais como órgão político, poderia o Senado, como convém ao seu caráter, desempenhar um papel moderador nas relações entre o Executivo e o Legislativo.

Do mesmo modo, mais longe do alcance das pressões, que crescem na medida em que se alargam os limites de sua competência em matéria meramente legislativa, a Câmara Alta disporia de mais tempo para estudar os grandes problemas sujeitos ao exame do Parlamento, eis que poderia orientar a solução dos mesmos sem sofrer, antes, os desgastes, atritos e injunções a que está forçosamente sujeito, quando ligado ao início de certas proposições que tanto apaixonam os espíritos.

Kennedy, o grande líder democrático cujo desaparecimento todos pranteamos, em seu notável livro "Coragem e Política" escreve que o senador está sujeito a diversas e poderosas pressões :

1) a pressão oriunda da vontade de ser estimado, o que o leva a procurar conciliar os seus desejos com os desejos de seus colegas;

2) a pressão proveniente do desejo de ser reeleito, que Kennedy considera legítimo, pois é justo que pretendam continuar sua carreira aqueles que escolheram a política como profissão, e a derrota não é um golpe apenas para o próprio senador; produz efeito, também, sobre o partido a que pertence,

sobre os seus amigos e correligionários e até sobre a esposa e filhos, cuja felicidade e segurança muitas vezes dependem, pelo menos em parte, de seu êxito no cargo;

3) a pressão partidária, também normal, pois não se pode negar o princípio da responsabilidade do senador perante o partido, por cuja legenda se elege e cuja plataforma deve sustentar; e

4) a pressão dos eleitores, dos grupos de interesse, dos blocos econômicos, do eleitor isoladamente, pressão igualmente legítima, pois todos esses elementos integram a sociedade nacional e têm o direito de fazer ouvir suas idéias, suas reivindicações, seus juízos.

Assim compreendendo a posição do senador, será lógico concluir que tanto mais serena, neutra e conscienciosamente ele poderá conduzir-se, quanto menos pressões sofrer, e, dessa maneira, seria de todo justificável buscar eliminar, em seus trabalhos, o maior número possível de atividades que estivessem vinculadas necessariamente a essas pressões, objetivo que estaria dentro dos propósitos de se dar ao Senado a função moderadora a que aludimos.

Isso pôsto, não há como deixar de reconhecer que permitir aos senadores iniciar projetos sobre matéria financeira, seria submetê-los a um número maior, mais intenso e mais poderoso de pressões, que em absoluto serviriam para melhorar o conceito do Senado perante a opinião pública.

A preocupação, humana, compreensível, de querer ser estimado, de pretender a reeleição, de firmar-se dentro do partido, de dilatar seu campo eleitoral, de angariar simpatia de grupos de influência, levaria o senador, fatalmente, a se dedicar a uma estafante obra legislativa, iniciando centenas de proposições que visassem à concessão de auxílios financeiros ou de favores fiscais a milhares de entidades e grupos, o que, se de algum modo iria favorecer suas ambições políticas, fatalmente serviria para diminuir o prestígio do Senado.

Ora, é preciso compreender essas coisas, colocando os interesses do País acima dos interesses particulares, pois — é Kennedy, ainda, quem o proclama — o político, nos países democráticos, tudo deve sacrificar, "para permitir o progresso do bem nacional".