

# O Senado e a crise da Federação

PAULO BONAVIDES

“Os Estados (Sire) são como os rios, que quando aumentam em demasia seu caudal, redundam, derrocam e tiranizam todos os campos vizinhos” (*D. Francisco Manuel de Mello. Epanáfora Bélica, IV*).

O bicameralismo (repartição do Legislativo em duas Casas) e o unicameralismo (uma só Assembléa 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.

O sistema bicameral formou-se espontânea e precursoramente na Inglaterra, sendo produto de circunstâncias históricas e sociais <sup>(1)</sup>. 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.

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 organizada e militante.

O bicameralismo apareceu com as monarquias e, já no século XVIII, se convertia numa técnica parlamentar, desprendendo-se das conotações sociais e políticas de representatividade que lhe deram origem. Foram os Estados Unidos a primeira república moderna a empregá-lo segundo o critério federativo, que faz da Câmara Alta (o Senado) a Casa dos Estados. Sua adoção pelos sistemas republicanos fundados na igualdade de todos os cidadãos pareceu também a um jurista e sociólogo da envergadura de Gumpowicz<sup>(2)</sup> derivar da necessidade de representar menos as classes sociais do que as gerações, ficando assim o elemento mais jovem e movediço, propenso à exaltação e ao calor das idéias políticas, com a Câmara Baixa, e o elemento mais velho, de índole conservadora, aferrado a padrões estáveis de conduta política e inclinado pois ao equilíbrio e à transação ou conciliação, com a Câmara Alta<sup>(3)</sup>.

Corresponde esse quadro por inteiro à imagem com que Washington e Jefferson justificaram a divisão bicameral, aludindo ao pires que faria esfriar o café da xícara<sup>(4)</sup>.

Tanto nas monarquias como nas repúblicas dos séculos XIX e XX, a presença de um segundo ramo da representação política ao lado da Câmara popular foi encarada sempre como elemento moderador, a serviço da conservação. Destinava-se a conter tendências radicais, que se manifestavam naquela Casa, sobretudo em razão do advento do estado partidário, característico da democracia de nosso tempo.

A desconfiança que rodeia a segunda Câmara, no tocante a tendências conservadoras e reacionárias, resulta sobretudo de sua composição e dos critérios adotados no recrutamento de seus membros. Foi ela o asilo da hereditariedade, do privilégio, da vitaliciedade, das escolhas discricionárias, até vincular-se em alguns sistemas a uma representação de interesses e profissões, sempre distanciada do princípio democrático<sup>(5)</sup>.

Em determinados sistemas liberais, os membros da Câmara Alta não raro se vêem debaixo da increpação de estarem empenhados, de preferência, menos na salvaguarda do bem comum que no patrocínio dos interesses de algumas

categorias sociais ou profissionais. No Estado unitário, desde o declínio da monarquia como forma de governo, entrou o bicameralismo também em crise e decadência, sendo uma das causas determinantes dessa queda de prestígio a adoção do sufrágio universal, que fortaleceu bastante a Câmara Baixa e lhe fez realçar o caráter de representatividade democrática.

Onde a Câmara Alta sobreviveu, manifesta ela de último tendência inversa; apartou-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 um 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.

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.

Exercitam um controle de decisão que entra na categoria preventiva de controle recíproco, "intra-orgânico", patente, segundo Loewenstein e Herzog, quando os projetos de lei, para adquirirem validade, precisam do assentimento de ambas as Câmaras (6).

Amoldou-se o bicameralismo excelentemente a uma forma pluralista de Estado: a da organização federal, que lhe consente o desempenho de um fim legítimo e necessário à harmonia do sistema. A Câmara Alta se transmutou aí em órgão representativo da divisão territorial federativa, de modo que o povo não se acha repartido politicamente apenas pelos partidos (Câmara Baixa), senão também pelas unidades federadas (Câmara Alta).

Do ponto de vista de sua adequação mais rigorosa à essência da democracia ou do federalismo mesmo, a forma bicameral das uniões federativas nos Estados democráticos abrange três distintas possibilidades de recrutamento dos membros da Câmara Alta.

A primeira, que é a mais democrática, consiste na escolha dos representantes pelo colégio eleitoral das unidades federadas. Assim ocorre no sistema senatorial, cujo modelo contemporâneo mais em voga é o Senado dos Estados Unidos.

A segunda, faz a escolha dos representantes pelas assembleias estaduais ou seja pelo poder legislativo dos ordenamentos federados, como já se verificou

durante mais de um século com o Senado dos Estados Unidos. A 17ª Emenda de 1913 introduziu a eleição popular dos Senadores, caindo então o Senado, conforme observou Karl Loewenstein, debaixo da influência e da dominação política dos Partidos (7).

A terceira, afinal, é aquela em que a competência para designar os representantes da Câmara Alta cabe aos governos dos Estados-membros, conforme acontece ao presente na República Federal da Alemanha e já acontecera na Alemanha de Bismarck, cujo "Bundesrat" não conhecia outro método constitucional de escolha de seus representantes.

Feita essa exposição prévia e sumária de bicameralismo, já podemos levantar o problema do lugar que compete ao Senado na organização política do País, bem como debater a questão de seus fins e, principalmente, o raio de sua competência constitucional em face da crise que se abate sobre o sistema federativo.

Mas cumpre lembrar ainda que a alternativa bicameralismo ou unicameralismo atormenta com mais intensidade os países que elegeram a forma de Estado unitário, como se infere do exemplo um tanto recente da França, durante a crise desencadeada com o projeto de reforma do Senado, proposto por De Gaulle e submetido ao *referendum* de 27 de abril de 1969. Deu ensejo esse projeto a amplíssimos debates acerca da conveniência de manter-se ou não a dualidade interna do Poder Legislativo.

Mas, no que toca aos sistemas federativos, pesam valiosos argumentos lógicos de justificação do bicameralismo, visto que essa forma de Estado tende a uma exclusão lógica do monocameralismo pela necessidade de instituir-se a representação política dos Estados-membros numa Casa Legislativa própria. Esta tem sido sempre o Senado, de base constitutiva assentada fora dos critérios polêmicos e contestáveis da hereditariedade, da nomeação pelo Governo ou Chefe de Estado e da representação de interesses.

No Brasil, a concentração constitucional de poderes na esfera executiva federal e o aumento do volume de atribuições do Presidente da República já sobejamente patenteiam o desequilíbrio vertical do sistema federativo, com a redução do espaço de competência conferido aos Estados-membros, cuja autonomia é cada vez mais simbólica.

Nos Estados Unidos, a União, por via da interpretação judicial da Constituição, ou seja, graças à Suprema Corte, logrou a supremacia sobre os Estados, cujos direitos se contraíram em sucessivas crises, das quais resultou sempre acrescida a competência federal. Em matéria financeira, por exemplo, o Imposto Federal de Renda, desde a 16ª Emenda de 1913, foi um tiro de misericórdia "no genuíno federalismo", segundo Loewenstein. Em matéria econômica também: a batalha do *New Deal* rooseveltiano, travada contra a Grande Depressão na década de 30, teve efeitos arrasadores sobre a autonomia das coletividades

estaduais, cujos recursos se revelaram impotentes em presença de uma crise mais profunda. E finalmente no campo social, desde 1954, com as decisões da Suprema Corte, em matéria de segregação racial.

Pressões centralizadoras irresistíveis afrouxaram, por conseguinte, a solidez clássica do federalismo das autonomias, que já não constitui um anteparo às expansões do poder federal, ainda em contínua ascensão. Em razão disso, como bem acentuou aquele publicista, o fim do federalismo assentado no controle vertical do poder político, através do pluralismo territorial dos Estados-membros, teria perdido sentido e sustentação, exposto a uma crise solapadora que faz estremecer-lhe as estruturas tradicionais (8).

Quando abalo de tamanhas proporções sacode o sistema federativo, 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. Claro que não se pretende com isso remover a crise reinante no federalismo, crise complexa, cujas causas não são tão fáceis de afastar, e com raízes já profundas, de extirpação quase impossível. No entanto, não podemos menoscar algumas medidas reformistas ou inovadoras que venham colocar a instituição mais perto de sua natureza federativa, da qual se apartou com a prevalência absorvente da democracia partidária e sobretudo com a desconfiança que fez todo o bicameralismo suspeito aos ideais e princípios de inspiração popular e democrática.

A introdução do sufrágio universal direto na escolha dos Senadores enfraqueceu o lado federativo da instituição, retirando-se uma faculdade de designação que, a rigor, deveria competir aos Estados-membros, a saber, às respectivas Assembléias ou Governos.

Não foi o Brasil indiferente a esse elemento de institucionalização federativa. Nossos primeiros passos de ordem política, dados no sentido da implantação do sistema, atendiam àquela exigência, observada já nos Estados Unidos, país que então nos servia de modelo e donde extraímos as bases do nosso federalismo, trasladado para a Constituição da Primeira República.

Com efeito, o projeto constitucional que o Governo Provisório ofereceu ao País estabelecia a escolha dos Senadores pelas legislaturas dos Estados. Assim dispunha, por exemplo, o artigo 29 da "Constituição dos Estados Unidos do Brasil", publicada com o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890. Essa Constituição — em cujo corpo se introduziam as teses de Rui Barbosa, ardentemente professadas nas páginas do periodismo político e nas orações parlamentares — se proclamava formulada "sobre as mais amplas bases democráticas e liberais, de acordo com as lições da experiência, as nossas necessidades e os princípios que inspiraram a Revolução a 15 de novembro, origem atual de todo o nosso Direito Público". Entrava em vigor desde aquela data, "no tocante à dualidade das Câmaras do Congresso; à sua composição, à sua eleição e à função que são chamadas a exercer, de aprovar a dita Constituição, e proceder em seguida na conformidade das suas disposições", conforme dispunha o artigo 3º do sobredito Decreto.

A publicação do projeto suscitou reações do sentimento nacional. Tendo em vista, portanto, atender à conveniência desse sentimento, voltou o Governo Provisório à cena com o Decreto nº 914, de 23 de outubro de 1890, publicando "a Constituição dos Estados Unidos do Brasil", submetida por ele ao Congresso Constituinte.

Nesse novo documento, confessava o Governo Provisório haver contemplado algumas alterações indicadas ao texto que se publicara a 22 de junho do mesmo ano, dependente ainda de aprovação do futuro Congresso.

A modificação feita desde logo abrangia "raros tópicos", sobre os quais se pronunciara "acentuadamente" a opinião do País, conforme a linguagem de justificação do Decreto.

Desses raros tópicos ficou porém excluído o art. 29, justamente aquele que dispunha sobre a escolha dos membros do Senado pelas legislaturas estaduais. Mas esse artigo caiu na Comissão eleita para dar Parecer sobre o Projeto de Constituição, da qual faziam parte, entre outros, Amaral Fontoura, Lauro Sodré, Lauro Müller, Júlio de Castilho, Amaro Cavalcanti e Lopes Trovão. Aprovou essa Comissão uma emenda substitutiva da eleição indireta dos Senadores pelas Assembléias, tendo, porém, o seu procedimento merecido reparos posteriores do Constituinte que a apresentara. Senão, vejamos o que disse Epitácio Pessoa na sessão plenária do Congresso, de 31 de dezembro de 1890:

"O SR. EPITÁCIO PESSOA — Por ocasião de reunir-se a Comissão Revisora do Projeto, foram-lhe por mim apresentadas três emendas sobre esta matéria: uma dizendo respeito à igualdade de representação na Câmara, outra sobre o modo de eleição do Senado, regulando-a pelo mesmo processo da eleição dos Deputados, e outra, finalmente, referindo-se à eleição do Presidente da República, para o caso de não ser aceita a primeira.

A primeira emenda foi rejeitada, a segunda foi aceita, e também a terceira, mas esta só quanto a seu fim, não quanto aos seus meios, isto é, a Comissão aceitou a igualdade da intervenção dos Estados na eleição presidencial, não pelo sistema que eu propunha, mas por um outro.

Ora, sem querer fazer censuras à ilustre Comissão, peço licença para declarar que não compreendo a razão de seu procedimento. Se a Comissão rejeitou a emenda que dizia respeito à igualdade de representação na Câmara, porque esta representa o povo e deve, portanto, ser proporcional à população, ao contrário do Senado que tem representação igual porque representa os Estados, pergunto: como aceitou a segunda emenda, determinando que a eleição dos Senadores fosse feita pelo mesmo processo da eleição dos Deputados? (*Apoiados.*)

O projeto constitucional foi mais coerente, aceitou a doutrina e tirou os seus corolários, fazendo com que a Câmara que representa o povo

fosse eleita pelo povo, e o Senado, que representa o Estado, fosse eleito pelas Assembléias dos Estados.” (9)

Emenda que viria, se aprovada, restaurar a proposição primitiva do projeto constitucional, foi apresentada por Barbosa Lima e justificada em discurso proferido na Constituinte, a 29 de dezembro de 1890. Tinha essa emenda um teor federativo mais enérgico que aquele contido no artigo 29 do projeto, estando vazada nos seguintes termos:

“O Senado compõe-se dos candidatos eleitos pela forma e nas condições determinadas pelas legislaturas dos Estados em número de três Senadores por Estado e pelo Distrito Federal.”

Além da participação paritária junto da Câmara Baixa 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 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.

Faz-se mister, portanto, conceder ao Senado um certo controle tocante à legalidade dos atos do Executivo; atribuir-lhe a iniciativa, tutela e fiscalização da política nacional de planeamento; outorgar-lhe competência ampla e poder decisório em matéria de intervenção federal e conferir-lhe, enfim, a faculdade de uma superintendência eficaz da política exterior.

Um sistema federativo que atenda a esses imperativos de participação institucional da Câmara Alta assentará sobre sólidos alicerces, dispondo assim de processos que, bem aplicados, poderão atalhar com possível êxito algumas causas de desequilíbrio, já averiguadas na crise do federalismo contemporâneo.

No Brasil, é manifesto o declínio da ordem federativa, consideravelmente precipitado, do ponto de vista jurídico e formal, pelos Constituintes que, em 46, 67 e 69, amesquinham grandemente o espaço autônomo reservado à competência das unidades participantes, do mesmo passo que agigantavam a União e a autoridade constitucional do Presidente da República.

As tendências unitaristas de reforço do poder central lograram introduzir na Constituição disposições que traziam o argumento da legitimidade extraído daquelas pressões exercidas pela sociedade de massas sobre o Estado, cujos fins já não podem permanecer alheados das necessidades mais instantes de caráter econômico e social.

Vejam agora cada um daqueles pontos em que a presença do Senado está fadada a emprestar um toque de resistência à caudal unitarista, de modo que se venha a fortalecer no federalismo a nota societária, inspiradora dessa forma de Estado, e caracterizada teoricamente pelas clássicas leis da autonomia e da participação, segundo a célebre linguagem de Le Fur e outros federalistas de igual tomo.

Com efeito, a análise do Direito Constitucional da Federação, pelo aspecto histórico, demonstra que o Senado jamais ocupou a posição almejada teoricamente pelos federalistas de sentimento hostil aos modelos unitaristas e centrípetos, ora vigentes, e abraçados sempre a justificativas de solidarismo e cooperação, por onde se filtra todo o excesso de intervencionismo incompatível com a natureza mesma do sistema federativo.

Em 1934, a Constituição efêmera inaugurou no País um monocameralismo dissimulado, fazendo do Senado mero órgão colaborador na feitura das leis, posto que lhe desse importantes atribuições federativas como instituição coordenadora de poderes.

O monocameralismo da década de 30 se mostrou, porém, mais agudo e ostensivo no Projeto de Constituição enviado pelo Governo Provisório à Assembléia Nacional Constituinte, em 16 de novembro de 1933. Estabelecia esse Projeto um Poder Legislativo exercido por uma Assembléia Nacional com a sanção do Presidente da República.

Instituiu também um Conselho Supremo dotado de pálidas atribuições federativas. Esse órgão só representava, em verdade, interesses da Federação quando intervinha constitucionalmente no processo de reforma da Constituição para aprová-la mediante voto de dois terços dos seus respectivos membros.

O Poder Legislativo unicameral aparecia explícito e consagrado como princípio constitucional, imposto à organização dos Estados e à observância de suas Constituições e leis, sendo a transgressão desse princípio pelas unidades federadas caso de intervenção do Poder Central (artigos 13 e 81 do Projeto).

Não é de estranhar, portanto, que naquele Projeto se contivesse o germe unitarista e autoritário que no País mina desde 1934 as bases do federalismo clássico, ainda puro na primeira Carta política de nossa organização republicana. Deveras sintomático, também, a omissão no mesmo Projeto de um artigo ou disposição que reproduzisse o embargo constitucional de 91 a projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado. É de lastimar, por igual, que as Constituições subsequentes à de 1891, posto que hajam sempre estampado o preceito relativo à preservação da forma republicana federativa, não tenham do mesmo passo rodeado de intangibilidade explícita a representação paritária dos Estados no Senado. O silêncio constitucional pede, portanto, o presente reparo, em virtude de haver Federações como a Alemanha onde a representação à Câmara Alta é

desigual, rompendo-se, dessarte, um dos traços que alguns publicistas reputam dos essenciais à caracterização do compromisso federativo.

A função escassamente legislativa atribuída ao Senado pela Constituição de 1934 nos artigos 88, 90 e 91 era, todavia, compensada por disposições que conferiam àquele órgão lugar relevante no equilíbrio dos poderes federais e na guarda da Constituição.

Se o Senado naquela Constituição perdera prerrogativas básicas de participação no processo criador da "volonté générale" e, portanto, de formação da soberania, na medida em que esta se traduz por atos legislativos, veio contudo a auferir uma competência bastante larga e de inspiração essencialmente federativa, quando se lhe concedeu, por exemplo, o poder de organizar os planos de solução dos problemas nacionais (artigo 91, IV, da Constituição de 1934).

Não consta essa competência das Constituições subseqüentes que privaram o Senado da importantíssima faculdade de elaboração — e não apenas de controle — do planejamento, constituído em via escapatória, de tantos atentados do Poder Executivo à ordem federativa, bem como pretexto a inumeráveis usurpações da competência contida na autonomia dos Estados-membros.

É de todo o ponto conveniente que uma reforma federativa no País entregue ao Senado aquela faculdade sabiamente introduzida pelo Constituinte de 34, mas riscada dos textos constitucionais posteriores, com dano dos interesses estaduais e regionais. Viram estes, e vêem ainda agora, todo o planejamento concentrar-se nas mãos privilegiadas de uma burocracia tecnocrática, falsamente despolitizada, e que atua por ordem de um Executivo de pendor manifestamente unitarista e centralizador. Planejamento é a porta que a União mantém sempre aberta, senão escancarada, para intervenções que lhe exercitam o predomínio sobre os Estados da Federação e ainda lhe outorgam o título de benemerência paternalista, a que faz jus por haver socorrido ordenamentos indigentes ou economicamente debilitados.

Em nome das autonomias estaduais, em defesa dos seus direitos, faz-se mister, portanto, trasladar para o Senado a competência de elaborar planos que contemplem a solução dos problemas nacionais, ou ao menos o controle, a tutela e a fiscalização desses planos, manancial fértil de uma política que produz contínuos agravos à verdade da Federação como ordem e sistema de convivência.

Com respeito ao controle de legalidade de atos do poder público, não impetramos para o Senado uma faixa de competência ampla, porquanto a experiência histórica mostra não ser esse o campo mais propício ao alargamento das suas funções.

O testemunho do passado em organizações políticas que enveredaram por essa via, aponta para resultados altamente negativos e desaconselháveis. Haja vista, a esse respeito, o Senado conservador da Constituição francesa de 22 do Frimário do Ano VIII e o Senado da Constituição de 14 de janeiro de 1852.

Ambos testificaram o malogro do controle da constitucionalidade das leis por um órgão político. O primeiro caiu cedo no descrédito por extrema subserviência ao Imperador, deixando assim de exercer uma ação eficaz sobre os atos inconstitucionais do Governo e do Poder Legislativo, ao passo que o segundo, como assembléia política, jamais logrou também desempenhar a contento as funções jurídicas de controle da constitucionalidade, acabando por se converter numa segunda Câmara legislativa (10).

Entendemos que, numa Federação, o órgão por excelência para incumbir-se do controle da constitucionalidade dos atos do poder público há de ser sempre o Judiciário. Com mais razão em se tratando de matéria constitucional, em virtude da importância extrema que tem a Constituição como alicerce e cimento da ordem federativa. Se o Senado é a imagem política da Federação, a Corte Suprema ou o Tribunal Constitucional seriam sua imagem jurídica; uma a garantia dos laços políticos, outra a certeza e a verdade do Direito, regendo a comunhão dos ordenamentos participantes.

Afigura-se-nos, portanto, que ao Judiciário e não ao Senado cabe a importantíssima competência de dirimir conflitos ou controlar leis e atos porventura ofensivos do sistema federal. Dentro do Judiciário seria, sem dúvida, a Corte Constitucional o órgão mais conveniente ao exercício daqueles poderes. De modo que essa Corte, ao lado do Senado, constituiria a peça-chave de todo o sistema ou construção sobre a qual se ergueriam as Federações legítimas e autênticas.

Mas à falta desse tribunal, que nem ao menos vemos previsto ou sugerido na iminente reforma do Poder Judiciário, avisadamente andaríamos conferindo à Câmara Alta, a exemplo do que fez a Constituição de 1934, competência para "examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais" (artigo 91, II).

Cortaríamos, assim, com a intervenção do órgão representativo dos interesses das unidades federadas, os efeitos do abuso com que, por via regulamentar, o Poder Central tantas vezes há exorbitado da missão de executar ou aplicar leis. É bem verdade, porém, que o campo da regulamentação, ainda aberto e fértil no federalismo americano, entre nós já foi consideravelmente evacuado, em razão das facilidades maiores com que conta para determinadas matérias o Executivo, mediante cômodo recurso à legislação dos decretos-leis. Aliás, o exame de tais decretos-leis deveria cair também na esfera daquela competência reconhecida à Câmara Alta, pelo menos em assuntos que entendessem com interesses de caráter federativo.

Uma "federalização" constitucional mais intensa da instituição poderia, ainda, colocar, no âmbito da competência exclusiva do Senado, matéria do seguinte teor: a iniciativa das leis sobre a intervenção federal, a autorização para intervir nos Estados-membros com o fim de manter a integridade nacional, pôr termo a ameaças de perturbação da ordem, guerra civil, corrupção e desorganização das finanças nas três hipóteses constitucionais já definidas no

texto de nossa Constituição (11), aprovação ou suspensão do estado de sítio, resolução definitiva sobre tratados e convenções celebrados pelo Presidente da República com nações estrangeiras e aprovação da incorporação ou desmembramento de área de Estados ou de Territórios.

O nosso Direito Constitucional positivo, ainda quando no passado mutilou a competência legislativa do Senado, enfraquecendo-lhe o teor federativo (o monocameralismo da Constituição de 1934), ao menos num ponto crucial se absteve de tocar na prerrogativa fundamental dessa Assembléia política, que tem, como Casa dos Estados ou símbolo da representação federal, o direito de participar na emenda ou reforma da Constituição. Se fora esse ponto riscado da competência daquele órgão, os Estados-membros perderiam de certo um instrumento de participação indireta na formação da vontade estatal. Co-participes na substância mesma da soberania, veriam sossobrar um direito de exprimir a vontade política de que são portadores, a menos que a Constituição mantivesse a participação direta, mediante a qual as Assembléias Legislativas estaduais têm o poder de ratificar a reforma constitucional, *por quorum* qualificado, variável conforme o modelo de Federação.

O artigo 48 da Emenda Constitucional nº 1 apresenta, a respeito da participação indireta do Senado, uma redação ambígua, que induz à primeira vista uma quebra da paridade representativa do Senado e da Câmara. Ao tratar da votação da emenda em reunião do Congresso Nacional, diz o texto da Constituição que a emenda seria dada por aprovada se obtivesse “em ambas as votações dois terços dos votos dos membros de suas Casas”. Poder-se-ia cuidar que se trata aí de dois terços dos Congressistas. Essa interpretação porém não pode prevalecer, visto que, se assim fora, o Senado, pela inferioridade numérica de seus componentes, veria rebaixado o grau de eficácia de sua participação no exercício de um ato de capital importância com que definir a natureza do sistema federativo: o da alteração constitucional. Desde a Carta de 1891, todas as nossas Constituições e Projetos constitucionais foram invariavelmente claros em estabelecer, para aprovação da reforma constitucional, o voto favorável de dois terços dos membros de cada uma das Câmaras. Buscar outro entendimento na impropriedade de linguagem do texto constitucional seria trazer uma novidade lesiva e atentatória dos princípios sobre os quais repousa o sistema federativo.

---

Em resumo, o Senado, como um dos mecanismos de sustentação da forma federativa de Estado, tem, na crise das instituições representativas, da liberdade e do Estado de direito, um lugar da mais alta distinção política, nomeadamente quando o princípio da Federação também estremece ao embate das ideologias que estampam a negação da ordem e da convivência democrática. Sendo aquela instituição o instrumento adequado à representação das unidades participantes de uma aliança federativa, não há como deixar de reconhecer-lhe os préstimos institucionais que oferece aos sistemas políticos assentados sobre os valores da liberdade humana, de último tão conculcados com a irreprimível expansão dos poderes autocráticos.

## NOTAS

- 1) Veja-se o que a esse respeito escreveu JACQUES CADART: "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 fenómeno já se acentuara consideravelmente, e a preeminência dos Comuns, existente em várias ocasiões nos séculos VII 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 pôde cobrir que esse bicameralismo se mantivesse até aos nossos dias" (JACQUES CADART, "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel", Paris, 1975, págs. 330/331).
- 2) LUDWIG GUMPLOWICZ, "Allgemeines Staatsrecht", Zweite umgearbeitete und vermehrte Auflage des "Philosophischen Staatsrechts", Innsbruck, 1897, págs. 292/293.
- 3) A expressão "primeira Câmara" aqui empregada designa o ramo da representação popular conhecido pelo nome de Câmara dos Deputados ou Câmara dos Representantes. Já a "segunda Câmara" corresponde à Câmara dos Lordes, Câmara dos Pares e no sistema republicano ao Senado. Pertinente é a ressalva porquanto no emprego das expressões primeira e segunda Câmaras nem sempre se observa uma atribuição idêntica de sentido qual traçamos acima. Hája vista, por exemplo, o caso da Inglaterra, onde a "segunda Câmara" é a Câmara dos Comuns, ou seja, a Câmara popular, ao passo que a "primeira Câmara" se chama Câmara dos Lordes, ou Câmara Alta. Na França e na República Federal da Alemanha, ao contrário, a terminologia tem a aceção que adotamos neste estudo.
- 4) "Sendo constitucionalmente habilitadas a aprovar, em separado, cada projeto de lei, estão em condições de contrabalançar, restringir ou controlar mutuamente os respectivos atos. Foi a esta situação de competência partilhada que Washington e Jefferson, à mesa do café, fizeram uma alusão simbólica: o Senado é o pires que esfria o café da xícara, representada pela Câmara" ("Being constitutionally empowered to pass separately on each bill, they are in the position of reciprocally checking, restraining, and controlling each other. This situation of shared power was graphically alluded to by Washington and Jefferson at the breakfast table: The Senate is the saucer that cools the coffee in the cup of the House" — KARL LOEWENSTEIN, "Political Power and the Governmental Process", The University of Chicago Press, 1957, pág. 177).
- 5) Determinados sistemas políticos, debaixo da inspiração ideológica de direita, produziram neste século a novidade de uma segunda Câmara alicerçada na representação profissional. Levantou-se, no entanto, o problema da legitimidade desses representantes eleitos ou escolhidos pelas corporações e órgãos sindicais. Quem os designaria? A cúpula sindical ou a massa de filiados? A liderança profissional ou o corpo de sócios? Em qualquer das hipóteses, muitos publicistas têm visto aí uma lacuna democrática pela ausência de legitimidade popular. Reconhecendo, porém, que já não se vive à maneira do século XIX, numa sociedade de indivíduos, mas de grupos, a saber, numa sociedade de sociedades, caracterizada por extenso pluralismo, entendem ainda eles que seria possível conciliar o princípio democrático com a sobredita modalidade de representação. Tal aconteceria desde que a representação fosse do grupo profissional e não do sindicato, isto é, fosse daqueles que indistintamente pertencessem ao grupo, sem levar em conta os laços de filiação sindical. Com isso haveria o ensejo de surgirem no interior do mesmo grupo profissional associações de mais variada orientação política, de modo que a representação política acabaria por ostentar teor manifestamente democrático. Veja-se a esse respeito ROMAN HERZOG in "Allgemeine Staatslehre", Athenaeum, Frankfurt am Main, 1791, pág. 254 e "Das Verbandswesen im modernen Staat", in: "Die Verbände und ihr Ordnungsanspruch", Heft 3/1965 der Schriftenreihe des Institutes fuer Sozialpolitik und Sozialreform Wien, pág. 20.
- 6) R. HERZOG, ob. cit., pág. 352, e K. LOEWENSTEIN, "Verfassungslehre", 2. Aufl., 1969, págs. 352 e seguintes.
- 7) K. LOEWENSTEIN, "Political Power and the Governmental Process", The University of Chicago Press, 1957, pág. 295.
- 8) K. LOEWENSTEIN, ob. cit., pág. 296.
- 9) "Diário do Congresso Nacional", Ano II, n.º 1, edição de quinta-feira, 1º de janeiro de 1891.
- 10) BENOIT JEANNEAU, "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", Dalloz, Paris, 1967, págs. 55/56.
- 11) São tais hipóteses: a suspensão prolongada do pagamento da dívida fundada, a retenção de quotas tributárias destinadas aos Municípios, bem como a adoção e execução de medidas e planos econômicos ou financeiros que contrariam diretrizes federais estabelecidas por via legislativa.