

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

FACULDADE DE DIREITO

LUIZA MARTINS COUTO PINTO

SENADO FEDERAL

REFLEXÕES PARA UMA REFORMA POLÍTICA

NITERÓI

2016

LUIZA MARTINS COUTO PINTO

SENADO FEDERAL
REFLEXÕES PARA UMA REFORMA POLÍTICA

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao curso de Graduação
em Direito, como requisito para
obtenção de título de Bacharel em
Direito.

Orientador:
Prof. Guilherme Peña de Moraes

Niterói
2016

Universidade Federal Fluminense
Superintendência de Documentação
Biblioteca da Faculdade de Direito

P659 PINTO, Luiza Martins Couto

Senado Federal: Reflexões para uma Reforma Política / Luiza Martins Couto
Pinto – Niterói, 2016.

59f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Graduação em Direito) –
Universidade Federal Fluminense, 2016.

1. Direito Constitucional. 2. Senado Federal. 3. Reforma Política. 4.
Unicameralismo 5. Federação. I. Universidade Federal Fluminense. Faculdade
de Direito, Instituição responsável II. Título.

CDD 341.2

LUIZA MARTINS COUTO PINTO

**SENADO FEDERAL
REFLEXÕES PARA UMA REFORMA POLÍTICA**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao curso de Graduação
em Direito, como requisito para
obtenção de título de Bacharel em
Direito.

Niterói, 23 de março de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Guilherme Peña de Moraes

Prof.º Gustavo Sampaio

Prof.º Cláudio Brandão

Niterói
2016

RESUMO

Diante das investigações das ordens administrativas dos mais de 600 atos secretos e ainda os “ultrasecretos” que beneficiam sigilosamente parentes e amigos de senadores, em meados de 2009, diante da morosidade do Poder Legislativo na deliberação e aprovação de leis, diante da análise das matérias legislativas abordadas pelo Senado Federal e que muito se divergem da função constitucional de zelo pelos interesses das unidades federativas, este trabalho propõe uma reflexão para a reforma política, sob uma ótica do Senado Federal. Estuda-se o Senado Federal desde a origem até o presente, em diversos Estados Nacionais, para buscar inspiração e possíveis soluções para a reforma, que pode se dar de diferentes formas e em diferentes níveis. Seja pela adoção do modelo federativo unicameralista, seja pela delimitação de competências de ambas as Casas Legislativas ou ainda pela vinculação do Executivo estadual com o Senado Federal, semelhante ao modelo alemão e, portanto, mais efetivo no cumprimento dos interesses estatais.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Senado Federal. Reforma Política. Unicameralismo. Federação.

ABSTRACT

Facing the investigation of the administrative orders of more than 600 secret acts and even "top-secret acts" that benefit stealthily relatives and friends of senators in mid-2009, due to the slowness of the Legislative Power in the deliberation and approval of laws, and considering the analysis of legislative matters by the Senate, which is a enormous diverge from the constitutional function of zeal for the interests of federal units, this work proposes a reflection on political reform, from a perspective of the Senate. It studies the Senate from its origin to the present, in others national states, to seek inspiration and possible solutions to the reform, which can occur in different forms and at different levels, that can be from the adoption of the federative model Unicameralism, or to the delimitation of competences of both Legislative Houses or by binding the state executive with the federal senate, similar to the German model, and therefore more effective in meeting the state interests.

Key - words: Constitutional Law. Federal Senate. Political reform. Unicameralism. Federation.

AGRADECIMENTOS

Só lutamos por aquilo que amamos, só amamos aquilo que respeitamos e só respeitamos aquilo que conhecemos. Direito sempre foi uma das minhas paixões. Fazer Direito sempre foi o meu sonho. Me formar em Direito é a minha realização.

Hoje concluo mais uma etapa da minha jornada pelo mundo do Direito. Foram cinco anos de estudos, crescimento pessoal, erros, acertos, desgastes e recompensas. Foram muitas idas sacrificantes à faculdade, mas também muitas experiências de enriquecimento, não só acadêmico, como pessoal.

Por isso, dedico este trabalho ao meu principal mentor nessa jornada jurídica: meu pai. Aquele que muito me aconselhou, me apoiou e me fez crescer. Aquele que me faz ser uma mulher com "M maiúsculo" – como ele diz, que banca as próprias opiniões, que se posiciona, seja na defesa dos meus valores, seja na defesa daqueles que precisam. Foi ele que me ensinou como o mundo do Direito é apaixonante e como você pode fazer o bem a partir dele.

Dedico também à minha família e amigos, principalmente à minha mãe e ao Álan, que sempre incentivaram os meus estudos, que compreenderam minha ausência e que confiaram no meu potencial. É porque eles acreditam que eu posso conquistar meus objetivos, que a cada dia me sinto mais motivada a alcançá-los.

Desejo que essa estrada seja longa, não apenas de conquistas e desafios, mas que eu permaneça com o entusiasmo necessário para melhorar pessoalmente e para colaborar para uma melhor e mais justa sociedade.

Quem faz o que ama todos os dias, não se dá conta da sorte que tem.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
-------------------------	----------

PARTE I

1. O SENADO E SUAS ORIGENS	11
2. O SENADO E A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO.....	16

PARTE II

3. O SENADO NO BRASIL	23
3.1 O Senado no Brasil Imperial: A Constituição de 1824	23
3.2 O Senado e a República: A Constituição de 1891.....	27
3.3 O Senado na Constituição de 1934.....	29
3.4 O Senado na Constituição de 1937.....	31
3.5 O Senado na Constituição de 1946.....	32
3.6 O Senado na Constituição de 1967/69	34
3.7 O Senado na Constituição Democrática de 1988	39

PARTE III

4. REFLEXÕES PARA UMA REFORMA POLÍTICA	44
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76

INTRODUÇÃO

Em 2009, diante das investigações das ordens administrativas dos mais de 600 atos secretos e ainda os “ultrasecretos” que beneficiaram sigilosamente parentes e amigos de senadores, foi anunciado a instalação de uma comissão de sindicância para apurar as denúncias, o que incorreu na criação do portal de transparência para que se publique tudo o que acontece na respectiva Casa e, ainda, uma auditoria externa na folha de pagamento. Nesta época, juristas, como Dalmo de Abreu Dallari, começaram a se manifestar em defesa da extinção do Senado Federal ou então, da necessidade de uma profunda reforma política.

No entanto, este tema permanece atual. Recentemente foi publicado no Portal Transparência Brasil, um estudo que comprova que o brasileiro é o que mais paga para manter o Congresso Nacional, em comparação a outros onze países, desenvolvidos e emergentes – pesquisa que será abordada posteriormente. Ademais, o sistema eleitoral do Senado em vigor a partir do texto constitucional de 1988, leva a conclusão de que se pode levar a divergência partidária entre o Governador, como Chefe do Executivo local, e os representantes das respectivas unidades federativas. Assim, não raras as vezes o governador e o senador são de partidos opostos, o que acaba por prejudicar a função prioritária do Senado Federal que deveria ser, ao menos em tese, a defesa dos interesses da Federação.

Por outro lado, além do número excessivo de suplentes dos senadores, do elevado tempo de oito anos para o mandato do político, em comparação a qualquer outro cargo eleito, o Senado Federal acaba por funcionar, na ampla maioria das vezes, como Casa revisora de grande parte dos projetos de lei que sequer se relacionam com o pacto federativo, tornando o processo legislativo moroso e, por muitas vezes, incapaz de acompanhar a dinâmica da sociedade.

Ante o exposto, não é forçoso concluir que o Brasil carece de uma reforma política e que essa reforma poderia ser feita por meio de mudanças no Poder Legislativo. Desta forma, este trabalho procura fazer reflexões acerca da Reforma por meio do Senado Federal, discutindo as mais diversas propostas para a sua alteração.

Será feita uma análise teórica, comparativa e histórica. Demonstra-se que a desnecessidade do Senado não é uma tese jurídica descontextualizada. Por não cumprir essencialmente sua função de representação dos entes federados, a Casa Legislativa pode ser apresentada como uma ofensa à própria democracia que, além de representar elevadíssimos gastos para o Poder Executivo, é historicamente marcada por uma majoritária representação conservadora, a qual obstrui reformas e transformações, que a Câmara muitas vezes poderia promover.

Ante o exposto, esta monografia divide-se em três partes.

Para se compreender a origem do Senado, a Parte I é dividida em dois capítulos: O Senado e suas Origens e O Senado e a Forma Federativa de Estado. Logo, começa-se o estudo a partir de uma análise do contexto histórico do surgimento do Senado Federal no mundo, do Egito à Modernidade Líquida – termo que será explicado posteriormente. Após, no Capítulo 2, o Senado é estudado como forma Federativa do Estado, em que os diferentes tipos de Estado são abordados, sob uma ótica também no direito constitucional comparado com outras democracias contemporâneas, com a finalidade de comprovar, por fim, não ser a bicameralidade uma característica essencial da Federação.

O estudo segue para a Parte II, em que, no Capítulo 3, é feita uma análise histórica de todas as constituições brasileiras, desde 1824 até a atual, com destaque aos principais pontos negativos do Senado Federal na constituição democrática, introduzindo os motivos pelo qual a sua extinção deve ser considerada.

Por fim, a Parte III traz, no Capítulo 4, Reflexões para uma Reforma Política por meio do Senado Federal, que pode ser realizada pela opção da união das duas Casas Legislativas, formando-se um unicameralismo. Para aqueles que defendem a impossibilidade de sua extinção, propõe-se uma reforma em que a Casa Legislativa, representante dos estados federados, seja um longa *manus* do Poder Executivo estadual, inspirada no modelo federal alemão. Em contrapartida, para aqueles que defendem uma postura menos radical, sugere-se que as matérias de competência do Senado Federal sejam delimitadas, respeitando sua função constitucional e essencial de proteção dos interesses dos estados membros da Federação.

PARTE I

1. O SENADO E SUAS ORIGENS

O Senado como uma instituição de aconselhamento daquele que tem a responsabilidade pela gestão do Estado, seja em que sentido for aplicado o termo, é uma instituição cuja existência é de longa data. Acredita-se que, desde a organização da sociedade e do estabelecimento de normas de conduta, quer para o chefe da tribo ou clã, quer para seus integrantes, o exercício do poder se tornou complexo.

Mesmo neste momento embrionário do que hoje chamamos Estado, a divisão do poder sempre foi uma grande questão, não importando se o seu exercício se dava de forma democrática ou nas autocracias existentes no mundo antigo. Pelo que se tem notícia, nas monarquias orientais, o rei, ou algo que o valha, que exercia de forma concentrada o poder, sempre dispunha de conselheiros, nos quais se apoiava para tomar decisões¹, do Egito no primeiro império até os dias atuais, passando por Roma clássica.

Em Roma, por exemplo, a estrutura do governo era composta por um sistema de repartição de competências. Além do Rei, mais tarde *Consules*, havia uma Assembleia Popular e um Senado. A primeira era composta de todos os cidadãos em idade militar e era considerada uma expressão da soberania romana, tendo, inclusive, o

¹ BURNS, Edward McNall. Historia da civilização ocidental: do Homem das Cavernas até a bomba atômica. O drama da raça humana. EDITORA GLOBO, Porto alegre. p.46. Como afirma o autor, ainda nos primórdios da civilização humana, mais precisamente 3.200 ac, formação do antigo império egípcio, o faraó contava com 42 monarcas que eram “governadores” dos nomos ou províncias em que estava dividido o reino. Eram, à princípio, designados pelo faraó, presumindo-se que executassem a sua vontade e o orientassem na condução do Império.

poder de vetar determinadas decisões do Rei. Era dividida segundo Jean Carpentier e François Lebrum² em 2 categorias: *comitia centuriata* e *comitia tributa*.

O segundo, ou seja, o Senado, era composto de um conselho dos mais velhos e sábios, normalmente chefes dos clãs existentes. Possuía uma função essencialmente fiscalizadora e controladora do Estado Romano e do próprio Rei, além de deter, de fato, todo o poder, até mesmo por cuidar da sucessão real. Asseveram os historiadores³ inclusive que esta Casa foi responsável direta pela queda da monarquia, com a inauguração do período republicano de Roma⁴.

Dando um salto na história, o destaque vai para a Inglaterra na Idade Média. Embora com denominação diversa do Senado no Império Romano, o Conselho da Coroa era o órgão composto pelos mais sábios e representantes da nobreza. Eram convocados pelo Rei de forma regular, para um aconselhamento sobre as decisões de Estado, o que resultaria na criação do sistema bicameral inglês. Como afirma Veit Valentin⁵, historiador alemão, em sua obra *Welt – Gheschichte*, o parlamento inglês com sua conformação bicameral tem origem nos chamados Conselhos da Coroa.

Com o passar do tempo, estes conselhos juntaram-se a funcionários reais, tornando-se cada vez mais poderosos. Para fugir ao controle da nobreza, expresso em tais conselhos, o Rei passou a estender os cargos, convocando também representantes de cidades inglesas e posteriormente cavaleiros. Assim, o Conselho da Coroa foi gradativamente se transformando em uma assembleia popular, naturalmente dividida pelos interesses de cada classe. A real separação em Câmara Alta (ou Câmara dos Lordes) e Câmara Baixa (ou Câmara dos Comuns) somente se deu em 1352.

A Câmara dos Lordes tradicionalmente se compunha da nobreza e dos latifundiários, uma vez que pessoas de destaque precisavam ser ouvidas no processo das decisões políticas. Esta Câmara, com seu perfil conservador e de poder econômico, mais tarde influenciou a criação do Senado nos Estados Unidos da América do Norte.

² CARPENTIER, Jean e LEBRUM, François. *Historia da Europa*. EDITORIAL ESTAMPA, Lisboa. p.76.1996.

³ VALENTIN, Veit. *História Universal*. EDITORA, SÃO PAULO. p. 138ss. 1961, confirma a hipótese da queda da monarquia pelo papel atuante do Senado por um lado. Por outro, faz interessante abordagem da distribuição do poder e seus exercício, principalmente a sua evolução com foco na luta entre os patrícios e os plebeus.

⁴ BURNS, Edward McNall. *Historia da civilização ocidental: do Homem das Cavernas até a bomba atômica. O drama da raça humana*. EDITORA GLOBO, Porto alegre. p.213. 1968

⁵ VALENTIN, Veit. *História Universal*. EDITORA, SÃO PAULO. p. 138ss. 1961

Na idade Moderna (1.517 a 1.789), duas revoluções se destacam: a americana e a francesa. Nesse contexto, ganha importância a Revolução Americana e seu processo de independência como colônia inglesa. Esse destaque se deve ao fato de que o novo Estado americano fez surgir um novo modelo de Estado, a Federação, e um novo modelo de governo, o Presidencialismo. As influências que o Brasil sofreu foram imensas, como será visto posteriormente. O Senado não fugiu à regra, demonstrando a importância dessa revolução para este tema central.

Segundo Edward McNall Burns⁶, são bem conhecidas as causas da “Revolução Americana ou Guerra da Independência, de acordo com uma denominação mais exata”. Com uma equivocada política mercantilista e tributária, a Inglaterra plantou a revolta na nova colônia americana transformando-a em solo fértil para os ideais de liberdade e um justo sentimento nacionalista. Em 1763, por uma Proclamação Régia, houve uma limitação na ocupação das terras do Oeste, em tese, ricas de ouro. Em 1764 e 1765 entraram em vigor, por força de comando real da Metrópole, a Lei do Açúcar e a Lei do Selo, com grandes sobretaxas. Alguns conflitos armados começaram a surgir entre as tropas da Metrópole e os chamados *minute-men*⁷, entretanto as batalhas de Lexington e Concord assinalaram o começo da Guerra da Independência Americana.

Em 1775, explode o movimento de revolução e independência contra os comandos imperativos de Jorge III. Em 1776, vem à tona a Declaração de Virgínia⁸, sob o comando de Thomas Jefferson que transformou as colônias inglesas em Estados livres e soberanos. No ano seguinte, 1777, surge o Pacto Americano que ficou conhecido como “Artigos da Confederação e da União Perpétua”.

Apesar de cada unidade “confederada” já possuir uma realidade legislativa própria, com assembleias de representantes, a representação da confederação era unicameral. Cada uma das ex-colônias possuía um representante neste novo empreendimento político. O ambiente de insegurança, seja em relação à antiga

⁶ BURNS, Edward McNall. História da civilização ocidental: do Homem das Cavernas até a bomba atômica. O drama da raça humana. EDITORA GLOBO, Porto alegre. p.46; 213. 1968.

⁷ A expressão *minute-men* era utilizada para designar homens que uma vez convocados para o conflito armado estariam em atividade imediatamente, como a expressão se refere, em um minuto

⁸ A Declaração de Direitos de Virgínia foi elaborada para proclamar os direitos naturais e positivados inerentes ao ser humano, dentre os quais o direito de se rebelar contra um governo "inadequado". A influência desse documento pode ser vista em outras declarações de direitos, como a Declaração de Independência dos Estados Unidos (também de 1776), a Carta dos Direitos dos Estados Unidos (de 1789) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa (também de 1789).

metrópole, seja em relação ao Canadá, ou mesmo em relação as forças internas simpáticas à Metrópole, não permitia um sentimento de paz e a formação de um Estado nacional.

Em 1787, surge a Convenção de Filadélfia⁹, em que os problemas sociológicos, políticos e econômicos foram debatidos incansavelmente. Os Estados do Norte, abolicionistas, advogavam uma representação nacional, uma Câmara Legislativa com representatividade do povo americano, que deveria obedecer à proporção de habitantes de cada ex-colônia em relação ao número de representantes¹⁰, com a defesa do chamado Plano de Virgínia, de Madison¹¹. Os Estados do Sul, escravocratas, defendiam um congresso unicameral e um sistema de representação igualitária na Câmara dos Deputados, com a defesa do chamado Plano de New Jersey. Por outro lado, muito se discutiu sobre a criação de um Senado que fosse de inspiração inglesa, buscando sua identidade na Câmara Alta ou Câmara dos Lordes.

Em 1788, a solução do impasse chegou com o Acordo de Connecticut ou o *Grande Compromisso*, como passou a ser chamado, em que foi estabelecido que a representação nacional da Câmara dos Deputados seria proporcional ao número de habitantes de cada ex-colônia, ou Estado Confederado, e que a representação de cada um deles seria igualitária, com a denominação de Senado.

Aliás, nesse particular, já afirmava Madison que: “o voto igual concedido a todos os Estados é tanto um reconhecimento constitucional da parcela de soberania conservada por todos eles quanto um instrumento para preservá-la. Nesta medida, a igualdade deve ser tão aceitável para os Estados grandes quanto para os pequenos(...)”¹²

⁹ O último passo da caminhada do processo de independência estadunidense é a Convenção Constitucional de Filadélfia, que ocorreu 10 anos após a Declaração de Independência e tinha como fim específico elaborar uma reforma nos artigos aprovados pelo Congresso de Filadélfia de 1776, responsável pela elaboração da carta constitucional vigente até então. Entretanto, a Convenção acabou por elaborar uma nova Constituição. Necessário destacar que todas as ex-colônias compareceram com exceção de Rhode Island. No entanto, para que essa Constituição vigesse por todos os Estados confederados, era necessária a aprovação de 9 das 13 colônias.

¹⁰ Tal plano posteriormente influenciou o sistema brasileiro que, do mesmo modo, compõe um sistema proporcional de representantes do povo (Câmara dos Deputados) de acordo com a população do Estado (art. 45 da CRFB/88).

¹¹ Na obra “Os Artigos Federalistas”, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1993, pg353, podemos encontrar um texto de Madison onde ele analisa as condições ideais para a existência da Câmara de Deputados, abordando de forma mais detalhada a qualificação dos eleitores e dos candidatos, assim como, a duração do mandato.

¹² MADISON, James, HAMILTON, Alexander e JAY, Jonh. Os Artigos Federalista. EDITORA NOVA FRONTEIRA, Rio de Janeiro, 1993, p. 400.

Por fim, chega então a chamada Alta Modernidade, ou Pós Modernidade, também conhecida como Modernidade Líquida¹³. O Senado ganhou roupagem própria de instituição voltada para a defesa dos interesses dos Estados-Membros na confederação e, posteriormente, na Federação americana, ao lado do novo sistema de governo, o presidencialismo.

No Brasil, como veremos, não foi diferente.

¹³ O termo “modernidade líquida” foi utilizado por sociólogos, críticos de artes, filósofos, para expressar uma nova era no processo histórico após a Era Contemporânea. Essa Pós Modernidade teria início depois da Queda do Muro de Berlim até os dias atuais. Retrataria, por outro vértice, um momento de grande progresso tecnológico que inaugurou um mundo virtual, onde as relações interpessoais não são mais concretas, se fazendo presente em telas de *smart phones*. No mundo do Direito, o termo foi utilizado pelo sociólogo polonês, Zygmunt Bauman, no âmbito da hermenêutica constitucional.

2. O SENADO E A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO

Para que possamos compreender de forma didática a correlação entre a existência do Senado como instituição política e a própria Federação, o que será útil para fundamentar as conclusões, seria oportuna uma revisita aos conceitos de Formas de Estado.

A doutrina mais abalizada¹⁴ costuma classificar os Estados em relação a sua forma, em Confederação, Federação, Estado Unitário e Estado *Sui generis*. A confederação é conceituada como: (a) uma união de diversos estados para a formação de um só; (b) Esses estados mantêm as suas respectivas soberanias; (c) Essa união normalmente possui caráter temporário, ou é realizada para a consecução de determinado objetivo; (d) Por manterem as respectivas soberanias, esta união é dissolúvel; (e) as unidades confederadas são organizadas pelas respectivas constituições, e esses estados podem – ou não – ser representados por uma só pessoa de direito internacional público.

Já a Federação é conceituada como: (a) uma união de diversos estados para a formação de um só; (b) Esses estados abrem mão das suas respectivas soberanias; (c) Esses estados passam a ter mera autonomia político-administrativa (d) Essa união possui caráter permanente; (e) Por abrirem mão das suas respectivas soberanias, esta união se torna indissolúvel; f) o Estado resultante desta união é representado por uma só pessoa de direito internacional Público.

Já o Estado Unitário, que pode ser dividido em simples, desconcentrado e descentralizado, possui características próprias. No estado Unitário Simples, ou Puro, há um só território, sem divisão de atividades políticas, sejam elas administrativas, legislativas ou judiciárias. Além disso, no Estado Unitário Simples, há uma concentração de poderes nos órgãos centrais ou nacionais, com desprezo das características singulares de suas regiões que eventualmente tenham.

¹⁴ Como por exemplo, PINTO, Kleber Couto, Curso de Teoria Geral do Estado. Fundamento do Direito Constitucional Positivo, EDITORA ATLAS, São Paulo, p. 235. 2013

No Estado Unitário Desconcentrado, há uma divisão de território em regiões administrativas e uma desconcentração das atividades do Executivo. Como consequência, registra-se, normalmente, a existência de um administrador local ou regional, que é mero auxiliar do administrador central, agindo em seu nome.

No Estado Unitário Descentralizado, do mesmo modo, há divisão do território em regiões. Por outro lado, nota-se a descentralização das atividades legislativas ordinárias ou locais, voltadas ao interesse local ou regional. Desta forma, há a descentralização das atividades administrativas que agem em nome da coletividade local ou regional.

Paulo Bonavides¹⁵ assevera que o Estado Unitário Desconcentrado não se confunde com Descentralizado, pois, no primeiro, não há a desconcentração de atividades legislativas e os administradores locais agem em nome do administrador central, enquanto que, no Estado Unitário Descentralizado, tanto as atividades legislativas quanto administrativas são exercidas em nome dos interesses locais ou regionais.

Há, também, o chamado Estado Regional, cujo bom exemplo é a Espanha. Estes Estados são compostos de Regiões com autonomia um pouco maior que a dos Estados Unitários Descentralizados, por isto são chamadas de Regiões Autônomas. Há, no sistema espanhol, apenas a Constituição espanhola. Não obstante, cada comunidade autônoma possui Estatuto de autonomia próprio, elaborado pelo Parlamento regional, mas aprovado pelo Legislativo espanhol. Após aprovados pelo Legislativo, os Estatutos de autonomia das comunidades autônomas integram-se no ordenamento jurídico como leis orgânicas espanholas. É uma existência, ao menos na Espanha, extremamente dinâmica e, portanto, não raras vezes ocorrem movimentos separatistas.¹⁶

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das regiões. EDITORA. SÃO PAULO: Malheiros, 2004.

¹⁶ Segundo o CARVALHO, Luís Fernando de. O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI. FUNAG, Brasília. 2015, p. 117-122.: “Após as “autonomias” basca, catalã e galega, a descentralização avançou rapidamente para outras regiões da Espanha. Assim, após a proclamação da Carta Constitucional de 1978, durante o processo de conformação do novo modelo constitucional, surgiu uma “febre de invenção das autonomias”. Em que pese a inspiração inicial do constituinte por descentralização política para as Comunidades Históricas (às quais a Constituição se refere como “nacionalidades”), em contraponto à mera descentralização administrativa para as demais regiões, o processo desenvolveu uma dinâmica própria.(...) Apesar de não haver registro de outros sentimentos nacionalistas ou de reivindicações autonomistas distintas das três Comunidades Históricas (País Basco, Catalunha e Galícia), o Legislativo espanhol aprovou, até 1983, os Estatutos de autonomia das dezessete comunidades autônomas que conformam atualmente o território

Há ainda os chamados Estados *Sui Generis*. São Estados que possuem características diversas e por isto escapam à classificação acima. Um bom exemplo é encontrado nos Estados integrantes da *Commonwealth*, como a Austrália e o Canadá. No geral, esses países possuem uma estrutura muito semelhante à de uma Federação, contendo, inclusive, um Poder Legislativo bicameral, composto pelo Senado Federal e a chamada “Câmara dos Representantes”¹⁷.

Estes Estados apresentam uma grande parcela de poder de auto-gestão, mas com fatores limitadores de sua soberania. A Austrália é, por um lado, considerada uma Federação com um parlamento bicameral, em que a eleição dos Senadores é por Estado, sendo doze eleitos para cada um dos seis estados, e dois para cada Território. A eleição dos componentes da *House of Representatives* (que se assemelham aos deputados federais) também é feita de forma proporcional à população do Estado, totalizando em 150 membros.

Por outro lado, o Chefe de Estado é a rainha Elizabeth da Grã-Bretanha, representada pelo Governador Geral australiano. Ele, por sua vez, é nomeado pela Rainha, depois de aconselhada pelo Primeiro-ministro, sendo possível, inclusive, que o Primeiro ministro peça ao Governador Geral a dissolução da Câmara e convoque novas eleições a qualquer momento.

Nesse sentido, como afirmado acima, nas Federações, o Senado é a instituição que vela pelos interesses de cada unidade federativa, interesses que nem sempre são coincidentes em relação aos seus pares, ao próprio povo em termos generalizados.

A primeira grande questão que se apresenta, portanto, é saber se a existência do Senado é uma característica essencial da Forma Federativa de Estado, ou seja, se para ser considerada uma Federação, necessariamente o Estado deve ser composto de um Senado.

espanhol.” Neste sentido, complementa: “A descentralização espanhola, no entanto, constitui processo aberto. A Constituição estabelece as competências do Estado (art. 149) e elenca as matérias que podem ser de competência das comunidades autônomas (art. 148), que têm a faculdade, mas não a obrigação de assumi-las, de modo que será o Estatuto de autonomia que efetivamente indicará suas competências.”

¹⁷ De acordo com a vigente Constituição Australiana de 1900, no Capítulo 1, na Parte 1, Sessão 1, que assim dispõe, em seu texto original: “Section 1 [Federal Parliament]: The legislative power of the commonwealth shall be vested in a Federal Parliament., which shall consist of the Queen, a Senate, and a House of Representatives, and which is hereinafter called "The Parliament", or "The Parliament of the Commonwealth.”.

Essa é uma questão delimitadora, pois, se considerarmos o Senado como elemento fundamental da Forma Federativa de Estado, a sua existência – com qualquer perfil ou roupagem – estaria, ao menos no nosso sistema constitucional brasileiro, garantida pela petrificação existente no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da CRFB/88.

Ao contrário, se entendermos que a existência de um Senado não é de fato essencial para a caracterização de uma Federação, a sua extinção, ou mesmo sua alteração radical e profunda, não teria qualquer colorido de inconstitucionalidade por lesão a uma cláusula pétrea.

Neste debate, encontram-se autores de renome, como Paulo Bonavides¹⁸, que entende que o Senado (e a Câmara dos Deputados, que formam um sistema bicameral), se tornou uma característica fundamental para a caracterização de um Estado Federativo. Para esses autores, uma Federação é necessariamente bicameral e necessariamente deve possuir um Senado para que possa ser assim considerada. Neste caso, forçoso concluir que o Senado no sistema brasileiro estaria protegido pelas cláusulas pétreas expressas no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da CRFB/88, como afirmado acima.

Outros, tais como o jurista Dalmo de Abreu Dallari¹⁹, não vislumbram essa necessidade. Defendem a possibilidade de existência de Federações bicamerais, com a existência do Senado ao lado da Câmara de Deputados Federais, assim como, Federações unicamerais, contendo exclusivamente a Câmara de Deputados. Ademais, seria possível, ainda, haver Estados Unitários que possuam Senado – ou não. Neste caso, é necessário buscar algumas fontes no direito constitucional comparado, para comprovar tal argumento.

Segundo o autor Darcy Azambuja²⁰ e conforme anteriormente abordado, nos Estados unitários há apenas um centro de decisões e funções políticas, representado pela figura do Governo Central. Todos os cidadãos estão sujeitos a uma autoridade única, ao mesmo regime constitucional e a uma ordem jurídica. Os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário, invariavelmente localizados na Capital do Estado soberano – e

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. EDITORA FORENSE. p. 215. Rio de Janeiro 1978.

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Anais do Senado Federal. Ata da 142ª Sessão da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Volume 33. Nº 53. SENADO FEDERAL. SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES. SUBSECRETARIA DE ANAIS*. Brasília 2009

²⁰ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. EDITORA GLOBO 42ª ed. São Paulo, 2001.

os serviços públicos, de uma forma geral, competem exclusivamente ao Governo unificado, que, por sua vez, os exerce por meio dos órgãos ou das autoridades delegas pelo governo.

O exemplo mais clássico de Estado Unitário é o Estado francês. A França não é uma Federação, no entanto, como muitos outros Estados Unitários, possui a figura do Senado. Muito embora essa Casa Legislativa não detenha as mesmas competências nem a mesma importância da Câmara de Deputados, não participando da escolha do governo e de sua derrubada, o Senado francês é escolhido de forma indireta representando as coletividades territoriais da República.

O número de cadeiras no Senado francês é de 348 em que os setenta departamentos metropolitanos e ultramarinos, bem como nas outras autarquias ultramarinas elegem de um a três senadores e, pelo sistema de representação proporcional, nos trinta e nove departamentos metropolitanos e ultramarinos, são eleitos quatro ou mais senadores, além de mais doze senadores que representam os franceses que residem fora do país. Ademais, o mandato dos senadores era de nove anos, no entanto, foi reduzido para seis anos.

Por outro lado, ainda se tratando de Estados Unitários, tem-se o exemplo de Portugal. O Poder Legislativo português é essencialmente unicameralista, formado pela Assembleia da República. A Casa é composta por no mínimo 180 e no máximo 230 deputados, conforme art. 148 da Constituição da República Portuguesa de 1976. Os membros do Parlamento são eleitos por um período de mandato de quatro anos, pelos chamados círculos plurinominais, isto é, círculos que correspondem aos dezoito distritos do Portugal Continental, somados aos dois círculos das Regiões Autónomas de Madeira e Açores, mais os dois círculos que representam os portugueses emigrados.

A Assembleia da República é o maior órgão legislador e tem jurisdição na política geral. A Constituição outorga à Assembleia a competência absoluta sobre certas matérias legislativas, dentre elas, a atribuição que lhe permite fazer a revisão de qualquer emenda na Constituição, com a aprovação de pelos menos os dois terços dos deputados e também a aprovação dos estatutos políticos e administrativos das Regiões Autónomas. Cabe também à Assembleia, a capacidade de fiscalização do Governo, podendo rejeitar suas propostas e planos de trabalho através de alguns instrumentos

legais, como as chamadas moção de confiança ou a moção de censura, ou também, como no caso brasileiro, com a constituição das Comissões Parlamentais de Inquérito²¹.

Ademais, é possível encontrar exemplos de Estados que não só possuem Senado, como também aqueles em que sua ausência decorre de um processo de Extinção. Este é o caso da Venezuela e do Peru.

A República Presidencialista do Peru é um Estado Unitário que até 1993 apresentava um Legislativo bicameral, com um Senado composto por sessenta senadores, eleitos por um mandato de cinco anos, e de membros vitalícios, os ex-Presidentes da República. A Câmara dos Deputados era composta por 180 membros eleitos por um mandato de cinco anos²². Com a Constituição de 1993, o bicameralismo foi substituído por uma única Câmara, o Congresso da República, composto inicialmente por 130 congressistas e, em 2001, reduzido para 120 parlamentares. Os membros do Congresso são eleitos para um mandato de cinco anos através da representação proporcional, nos termos do art. 90 a 102 da Constituição da República do Peru.

Com um cenário político semelhante, a Venezuela é um exemplo de Estado Federado que era constituído por um bicameralismo até 1999. A Câmara dos Deputados era composta por representantes eleitos segundo o método proporcional e o Senado era composto por dois senadores de cada estado e senadores adicionais, resultantes do princípio da aplicação da representação de minorias, além dos ex-presidentes da República. Com a Constituição de 1999, o Poder Legislativo na Venezuela foi modificado. O bicameralismo deu lugar ao unicameralismo, constituído pela Assembleia Nacional, com 165 membros, em que cada unidade federativa elege três deputados e os povos indígenas mais três, nos termos da Lei Eleitoral. Cada deputado possui o mandato de cinco anos, cabendo reeleição por mais dois períodos.²³

Assim, ao analisar as diversas Formas de Estado, nos diferentes países, conclui-se que o Senado não é uma característica fundamental da Federação, e, em

²¹ Constituição da República Portuguesa (1976), PARTE III, Organização do poder político, TÍTULO I, Princípios gerais e TÍTULO III Assembleia da República.

²² ANASTASIA, Fatima, RANULFO Carlos, SANTOS Fabiano. Governabilidade e Representação Política na América do Sul. COEDIÇÃO COM FUNDAÇÃO DA EDITORA DA UNESP Rio de Janeiro e São Paulo, 2004,.

²³ Título V: De La Organización Del Poder Público Nacional. Capítulo I : Del Poder Legislativo Nacional. Sección Primera: De las Disposiciones Generales

razão disso, sua alteração radical, ou mesmo a sua extinção, seria possível através de uma emenda constitucional sem que contivesse nesse dispositivo qualquer colorido de inconstitucionalidade.

PARTE II

3. O SENADO NO BRASIL

No Brasil, em todo o tempo de sua história, o Senado esteve presente. Desde à época imperial, passando pela proclamação da República, chegando até a atualidade.

3.1. O Senado no Brasil Imperial: A Constituição de 1824

A colonização do Brasil se deu por Portugal, um Estado Unitário com uma forma monárquica de Governo. Os conflitos com a França, desde meados do século XVII, culminaram, em 1808, na mudança da família real para a colônia, que ficou conhecida por inversão metropolitana. Com a explosão da Revolução Liberal do Porto, em 1820, Dom João VI foi obrigado a retornar à Metrópole, deixando no Brasil, como príncipe regente, seu filho Dom Pedro I. Em 1821, Dom Pedro foi recebeu o comando de retorno para Lisboa e, em janeiro de 1822, decidiu ficar.

Em junho do mesmo ano, D. Pedro convocou uma Assembleia Nacional Constituinte para elaborar a primeira Constituição do Brasil, logo dissolvida por tentar submetê-lo ao desejo democrático de um Congresso Nacional, como relata Pedro

Calmon²⁴ em passagem que reflete os ânimos dos constituintes reunidos. Já para Ricardo Levene²⁵, historiador da Universidade de Buenos Aires, a situação insustentável da constituinte de 1822, se deu pelo ambiente hostil enfrentado por militares e autoridades portuguesas.

Nessa hostilidade, vislumbra-se o crescente, porém reprimido, sentimento republicano e de total independência da Metrópole, ainda ligada por laços sanguíneos. Em 1822 aconteceu o brado de independência nas margens do Rio Ipiranga, até então Província de São Paulo e, no mês seguinte, Dom Pedro foi aclamado o Imperador e Defensor do povo brasileiro e, posteriormente, coroado.

Com o nascimento do novo Estado, *Império do Brazil*, foi outorgada pelo Imperador e Defensor do povo a primeira Constituição brasileira, em que alguns destaques são interessantes no que se refere ao Senado. Prescrevia o texto constitucional de 1824:

“Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824 Carta de Lei de 25 de Março de 1824. DOM PEDRO PRIMEIRO, POR GRAÇA DE DEOS, e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil : Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que tendo-Nos requeridos o Povos deste Imperio, juntos em Camaras, que Nós quanto antes jurassemos e fizessemos jurar o Projecto de Constituição, que haviamos offerecido ás suas observações para serem depois presentes á nova Assembléa Constituinte mostrando o grande desejo, que tinham, de que elle se observasse já como Constituição do Imperio, por lhes merecer a mais plena approvação, e delle esperarem a sua individual, e geral felicidade Política : Nós Jurámos o sobredito Projecto para o observarmos e fazermos observar, como Constituição, que dora em diante fica sendo deste Imperio a qual é do theor seguinte: CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL. EM NOME DA SANTISSIMA TRINDADE.

TITULO 1º. Do Império do Brazil, Sei Território, Governo Dinastia e Religião. Artigo 1º. Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia...”

²⁴ CALMON, Pedro. História do Brasil. EDITORA JOSE OLIMPIO, Rio de Janeiro, v.06 1959, assim relata: “A fala do trono continha a suas esperanças dum próspero governo. Os deputados que a aplaudiram, e, a seguir, os que vieram das províncias restauradas, concordavam com seus sentimentos de devoção ao Brasil, de ‘independência ou morte’, de união e tranquilidade. Mas não tinham as mesmas ideias sobre o modo de realizá-los. Muitos combatiam surdamente o ministério; descreiam outros do liberalismo ali representado; defrontavam-se conservadores, radicais, energúmenos, ponderados e tímidos.”

²⁵ LEVENE, Ricardo, in História das Américas, W. M. JACKSON INC. EDITORES, Rio de Janeiro v. VIII p. 288. 1947

Nesse particular, chama a atenção o dispositivo do artigo 1º, por dele extrairmos a Forma de Estado Unitário a que se revestiu o *Império do Brazil*. Outro ponto a ser destacado é a declaração de uma total aversão a qualquer espécie de Estado resultante de uma união ou associação, particularmente, a Federação.

Pela Constituição outorgada de 1824, o Legislativo do *Império do Brazil* era composto de um sistema bicameral, em que, ao lado da Câmara de Deputados, havia um Senado com algumas diferenças de tratamento constitucional. O Senado tinha um duplo colorido: primeiramente, os senadores eram escolhidos tendo em vista as regiões das províncias existentes. Guardando a natural relação com suas origens, esses representantes velavam pelos interesses de cada uma delas. Consequentemente o Senado servia de instituição de aconselhamento ao Imperador, até mesmo porque os Príncipes da Casa Real, por força de norma constitucional, eram considerados Senadores e tinham assento no Senado.

Uma outra diferença a ser registrada está no fato de que, enquanto os integrantes da Câmara dos Deputados eram eleitos por um período certo de mandato, os Senadores tinham mandato vitalício. Em contrapartida, os Deputados eram eleitos por um sistema eleitoral indireto, em que se nota o voto restrito, por diversos critérios (patrimonial, religioso, etc)²⁶. Os Senadores eram escolhidos pelas respectivas

²⁶ “CAPITULO VI. Das Eleições. Art. 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendos a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia. Art. 91. Têm voto nestas Eleições primarias: I. Os Cidadãos Brazileiros, que estão no gozo de seus direitos politicos. II. Os Estrangeiros naturalizados. Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes. I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras. II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos. III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas. IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Comunidade claustral. V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos. Art. 93. Os que não podem votar nas Assembléas Primarias de Parochia, não podem ser Membros, nem votar na nomeação de alguma Autoridade electiva Nacional, ou local. Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se: I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego. II. Os Libertos. III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa. Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda liquida, na fórmula dos Arts. 92 e 94. II. Os Estrangeiros naturalizados. III. Os que não professarem a Religião do Estado. Art. 96. Os Cidadãos Brazileiros em qualquer parte, que existam, são elegiveis em cada Districto Eleitoral para Deputados, ou Senadores, ainda quando ahi não sejam nascidos, residentes ou domiciliados.”

Províncias (pelo mesmo sistema) e compunham uma lista tríplice submetida ao Imperador, que dela escolhia um integrante. Assim prescrevia o texto Constitucional de 1824:

“TITULO 4º. Do Poder Legislativo.

CAPITULO I. Do: Ramos do Poder Legislativo, e suas attribuições.

Art. 13. O Poder Legislativo é delegado á Assembléa Geral com a Sanção do Imperador. Art. 14. A Assembléa Geral compõe-se de duas Camaras: Camara de Deputados, e Camara de Senadores, ou Senado.

CAPITULO II

CAPITULO III. Do Senado.

Art. 40. O Senado é composto de Membros vitalicios, e será organizado por eleição Provincial. Art. 41. Cada Provincia dará tantos Senadores, quantos forem metade de seus respectivos Deputados, com a differença, que, quando o numero dos Deputados da Provincia fôr impar, o numero dos seus Senadores será metade do numero immediatamente menor, de maneira que a Provincia, que houver de dar onze Deputados, dará cinco Senadores. Art. 42. A Provincia, que tiver de dar só Deputado, elegerá todavia o seu Senador, não obstante a regra acima estabelecida. Art. 43. As eleições serão feitas pela mesma maneira, que as dos Deputados, mas em listas triplizes, sobre as quaes o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista. Art. 44. Os Logares de Senadores, que vagarem, serão preenchidos pela mesma fórma da primeira Eleição pela sua respectiva Provincia. Art. 45. Para ser Senador requer-se : I. Que seja Cidadão Brasileiro, e que esteja no gozo dos seus Direitos Politicos. II. Que tenha de idade quarenta annos para cima. III. Que seja pessoa de saber, capacidade, e virtudes, com preferencia os que tiverem feito serviços á Patria. IV. Que tenha de rendimento annual por bens, industria, commercio, ou Empregos, a somma de oitocentos mil réis. Art. 46. Os Principes da Casa Imperial são Senadores por Direito, e terão assento no Senado, logo que chegarem á idade de vinte e cinco annos. Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado: I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura. II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado. III. Expedir Cartas de Convocação da Assembléa, caso o Imperador o não tenha feito dous mezes depois do tempo, que a Constituição determina; para o que se reunirá o Senado extraordinariamente. IV. Convocar a Assembléa na morte do Imperador para a Eleição da Regencia, nos casos, em que ella tem logar, quando a Regencia Provisional o não faça. Art. 48. No Juizo dos crimes, cuja accusação não pertence á Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional. Art. 49. As Sessões do Senado começam, e acabam ao mesmo tempo, que as da Camara dos Deputados. Art. 50. A' excepção dos casos ordenados pela Constituição, toda a reunião do Senado fóra do tempo das Sessões da Camara dos Deputados é illicita, e nulla. Art. 51. O Subsidio dos Senadores será de tanto, e mais metade, do que tiverem os Deputados.

Há de se notar, por fim, que apesar de ser um Estado Unitário, o Brasil passou a possuir um Senado em um sistema bicameral. É importante destacar que, nesse processo eleitoral para o Senado, cada província, leia-se unidade administrativa, era responsável pela confecção de uma lista tríplice a ser remetida ao Imperador, a quem cabia a escolha do senador.

Ademais, o cargo era vitalício e com grandes exigências para a chamada capacidade eleitoral passiva, ou seja, somente pessoas mais idosas e de grande projeção social e financeira podiam se candidatar, o que, de certa forma, revela uma dupla natureza. Em primeiro lugar, uma tênue representação das unidades provincianas e, em segundo lugar, uma instituição de aconselhamento a serviço do Imperador.

3.2. O Senado e a República: A Constituição de 1891

Apesar da tentativa de deixar o desejo de um maior aprofundamento no processo histórico, não se pode abrir mão de uma abordagem rápida no processo de formação do Senado brasileiro atual.

O momento político do *Império do Brasil*, em meados de 1800, era de grande ebulição política e social. A guerra com o Paraguai trouxe um vultuoso endividamento externo, especificamente com a Inglaterra. Os republicanos ganhavam cada vez mais simpatizantes no descontente exército liderado por Duque de Caxias. No ambiente externo, a Guerra Civil Americana, já em seu fim, “exportou” para o território brasileiro a questão da abolição da escravatura. Assumindo a Regência interina, a Princesa Isabel, em razão da viagem de Dom Pedro a Europa, decretou a lei do ventre livre.

Por sua vez, a maçonaria, declaradamente abolicionista, ganhava mais prestígio, assim como o pensamento abolicionista ganhava terreno nas fileiras do exército. Esse cenário, como se sabe, fomentou a causa republicana. Os republicanos, desde a declaração de independência do *Império do Brasil*, sonhavam com uma república livre dos desmandos monárquicos. Nesse contexto, em 13 de maio de 1888, foi assinada e sancionada a Lei Imperial 3.353 que aboliu a escravatura no Império do Brasil. Assim, na noite de 14 para 15 de novembro do ano seguinte, como nos lembra Pedro Calmon²⁷, foi proclamada a República e, conseqüentemente, D. Pedro II deixou o país²⁸.

²⁷CALMON, Pedro, in *História do Brasil*, da Editora Jose Olimpio, Rio de Janeiro, v05, p. 1820.1959

²⁸“Na manhã do dia 16 inteirou-se D. Pedro II de que fora destronado. Deixando o país D. Pedro de Alcantra assim se expressou: “À vista da representação escrita que me foi entregue hoje, às 3 horas da tarde, resolvo, cedendo ao império das circunstâncias, partir, com minha família, para a Europa, amanhã, deixando esta pátria, de nós tão estremecida, a qual me esforcei por dar constantes testemunhos de

Com a proclamação da República, veio à vida o Decreto nº 1, de 15 de novembro, a nova constituinte, responsável por estabelecer um governo provisório. Já em 3 de dezembro do mesmo ano, como bem afirma Marcelo Cerqueira²⁹, entrou em vigor o Decreto 29. Pelo dispositivo, era nomeada uma comissão de quatro juristas para a elaboração de quatro projetos que seriam, em tese, revistos e unificados por Rui Barbosa, submetendo *ad referendum* à Assembleia Constituinte.

Em 15 de novembro de 1890, foi instalada a mencionada Assembleia Constituinte, em que Rui Barbosa, brilhante jurista, trabalhou nos anteprojetos elaborados pela comissão, resultando em um projeto inspirado no modelo político dos Estados Unidos da América do Norte, ou seja, uma República Federativa Presidencialista.

No que se refere ao Senado, o texto constitucional da primeira Carta Republicana assim estabeleceu:

“SEÇÃO I. Do Poder Legislativo.

CAPÍTULO I. Disposições Gerais.

Art 16 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República. § 1º - O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. § 2º - A eleição para Senadores e Deputados far-se-á simultaneamente em todo o País. § 3º - Ninguém pode ser, ao mesmo tempo, Deputado e Senador.

CAPÍTULO II.

CAPÍTULO III. Do Senado.

Art 30 - O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.

Art 31 - O mandato do Senador durará nove anos, renovando-se o Senado pelo terço trienalmente. Parágrafo único - O Senador eleito em substituição de outro exercerá o mandato pelo tempo que restava ao substituído.

Art 32 - O Vice-Presidente da República será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Câmara. Art 33 - Compete, privativamente ao Senado julgar o Presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma que ela prescreve. § 1º - O Senado, quando deliberar como Tribunal de Justiça, será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. § 2º - Não proferirá sentença condenatória senão por dois terços dos membros presentes. § 3º - Não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro sem prejuízo da ação da Justiça ordinária contra o condenado.”

entranhado amor e dedicação, durante quase meio século que desempenhei o cargo de Chefe de Estado. Ausentando-me, pois, com todas as pessoas da minha família, conservarei do Brasil a mais saudosa lembrança, fazendo os mais ardentes votos por sua grandeza e prosperidade. Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1889. D. Pedro de Alcantra”.

²⁹CERQUEIRA, Marcelo, A Constituição na História, Origem e Reforma., EDITORA REVAN, Rio de Janeiro, 1993, p. 308.

Nesse contexto, algumas considerações são importantes. Preliminarmente, destaca-se a opção pela Forma Federativa de Estado, entendida como mais adequada, inclusive pelas conformações continentais do território brasileiro. Apesar da transformação de Estado Unitário descentralizado em uma Federação, o Senado manteve o tratamento constitucional como representante – ou não – das novas unidades federativas. Os senadores continuaram a ser eleitos pelos estados-membros da nova Federação. Pode ser notado nos dispositivos constitucionais relativos às suas atribuições que nada foi adicionado em relação a esta representatividade.

No entanto, vale notar que o mandato do senador passou a ser temporário, ou seja, nove anos. O número era igualitário, de três senadores por cada unidade federativa e Distrito Federal, sendo, o Presidente do Senado, o Vice-presidente da República a quem cabia o voto de desempate.

3.3. O Senado na Constituição de 1934

As oligarquias mineiras e paulistas dominavam o cenário político nacional e revezavam no sucesso relativo à indicação dos presidentes. Essa era a chamada “política do café com leite”³⁰. A insatisfação social começou a tomar corpo e as pressões sobre os dois estados ocasionaram o rompimento de Minas Gerais com São Paulo. Minas aliou-se ao Rio Grande do Sul, lançando Vargas como candidato a presidente, no chamado movimento liberal, ao mesmo tempo, São Paulo indicou Júlio Prestes para o processo de escolha, o qual saiu vitorioso.

Contudo, eclodiu a Revolução de 1930 e, em razão das suas transformações, compreendeu-se o modelo até então, como inadequado, passando a Constituição de 1891 a ser considerada letra morta. Júlio Prestes é impedido de tomar posse como Presidente, assumindo Vargas no poder, com governo provisório. Rapidamente, ele

³⁰ Política do café com leite derivou-se da "Política dos Governadores" e visava a predominância do poder nacional por parte das oligarquias paulista e mineira, executada na República Velha a partir da Presidência de Campos Sales (1898-1902), por presidentes civis fortemente influenciados pelo setor agrário dos estados de São Paulo - com grande produção de café - e Minas Gerais - maior polo eleitoral do país da época e produtor de leite.

nomeia interventores para os estados, especialmente São Paulo, foco principal de uma eventual contrarrevolução.

Cedendo às pressões sociais, principalmente à Revolução Constitucionalista de São Paulo de 1932³¹, Vargas aceita uma nova constituinte, eleita em maio de 1933. Assim, foi elaborado um anteprojeto por juristas da confiança do governo provisório de Vargas, formando a denominada *Comissão do Itamaraty*³².

A nova Constituição foi promulgada em julho de 1934 e, nesse texto constitucional, o Senado foi relegado a segundo plano, mantendo sua existência política como mero órgão auxiliar. Previa o texto constitucional de 34:

CAPÍTULO II. Do Poder Legislativo.

SEÇÃO I. Disposições Preliminares.

Art 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal. (...)

Art 28 - A Câmara dos Deputados reunir-se-á em sessão conjunta com o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, para a inauguração solene da sessão legislativa, para elaborar o Regimento Comum, receber o compromisso do Presidente da República e eleger o Presidente substituto, no caso do art. 52, § 3º.

SEÇÃO II. Das Atribuições do Poder Legislativo

Art 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República. (...)

SEÇÃO III. Das Leis e Resoluções

Art 41 - A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafo 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 colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões.

Nota-se que o desprestígio do Senado é flagrante. As importantes atribuições que lhes cabiam foram extintas ou redistribuídas para a Câmara de Deputados Federais. O Senado permaneceu um *nati morto* totalmente vazio de poder e importância.

³¹Revolução Constitucionalista de 1932, também conhecida como Revolução Constitucionalista de São Paulo ou Guerra Paulista, é o nome dado à revolta da população do estado São Paulo contra o golpe de 1930, quando Getúlio Vargas assumiu à força a presidência da nação..

³² "Comissão do Itamaraty", recebeu este nome porque se reunia no Palácio do Itamaraty, para elaborar um anteprojeto de constituição, que previa um poder executivo federal forte e centralizador, ao gosto de Getúlio.

3.4. O Senado na Constituição de 1937

O ambiente internacional estava em guerra mundial. O ambiente interno era de total confusão, quer pelo próprio histórico de 1934, quer pelo aspecto estratégico que o Brasil tinha em relação às forças internacionais em jogo. Vargas obteve do Congresso Nacional a declaração de “estado de guerra” e dela se serviu para determinar sua intervenção, declarando seu “recesso”. Não tardou a chegada da Carta Constitucional outorgada de 37, com um perfil autocrático e um colorido fascista, o que lhe rendeu o apelido de “Polaca”³³.

Como demonstra Pedro Calmon³⁴, Vargas não estava preocupado com a doutrina constitucional a ser observada pelos aplicadores do Direito, mas, tão somente, em concentrar o máximo de poder em suas mãos. Assim prescrevia a Carta de 1937, no que se refere ao Poder Legislativo, mais precisamente Conselho Federal, em linguagem original:

DO PODER LEGISLATIVO

Art. 38. O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da Republica, daquelle mediante parecer nas materias da sua competencia consultiva e deste pela iniciativa e sancção dos projectos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

§ 1o O Parlamento Nacional compõe-se de duas Camaras: a Camara dos Deputados e o Conselho Federal (...)

DA CAMARA DOS DEPUTADOS

DO CONSELHO FEDERAL

Art. 50. O Conselho Federal compõe-se de representantes dos Estados e dez membros nomeados pelo Presidente da Republica. A duração do mandato é de seis annos.

Paragrapho unico. Cada Estado, pela sua Assembléa Legislativa, elegerá um representante. O Governador do Estado terá o direito de vetar o nome escolhido pela Assembléa; em caso de véto, o nome vetado só se terá por escolhido definitivamente, si confirmada a eleição por dois terços de votos da totalidade dos membros da Assembléa.

Art. 51. Só podem ser eleitos representantes dos Estados os brasileiros natos maiores de 35 annos, alistados eleitores e que hajam exercido, por espaço nunca menor de quatro annos, cargo de governo na União ou nos Estados.

Art. 52. A nomeação feita pelo Presidente da Republica só póde recahir em brasileiro nato, maior de trinta e cinco annos e que se haja distinguido por sua actividade em algum dos ramos da producção ou da cultura nacional.

Art. 53. Ao Conselho Federal cabe legislar para o Districto Federal e para os Territorios, no que se referir aos interesses peculiares dos mesmos.

³³ A Constituição de 1937 foi obra individual do jurista mineiro Francisco Campos, delegado Ministro da Justiça pouco antes do Estado Novo. A carta passou a ser chamada pelos seus críticos de “polaca”, numa referência à outorgada pelo marechal de Jozsef Pilsudski (1867-1935), líder do golpe militar que o levou ao poder na Polónia em 1921.

³⁴ CALMON, Pedro, História do Brasil, EDITORA JOSE OLÍMPIO, Rio de Janeiro, 1959, vol. 06, p.2248

Art. 54. Terá inicio no Conselho Federal a discussão e votação dos projectos de lei sobre: a) tratados e convenções internacionaes; b) commercio internacional e inter-estadual; c) regime de portos e navegação de cabotagem.

Art. 55. Compete, ainda, ao Conselho Federal:

a) aprovar as nomeações de ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas, dos representantes diplomaticos, excepto os enviados em missão extraordinaria; b) aprovar os accordos concluidos entre os Estados.

Art. 56. O Conselho Federal será presidido por um Ministro de Estado, signado Pelo Presidente da Republica

3.5. O Senado na Constituição de 1946

Depois do período do chamado Estado Novo, ou Segunda República, ou ainda, Ditadura Vargas, inaugurou-se no Brasil um novo momento democrático. No âmbito internacional, a Segunda Grande Guerra tem seu fim e os aliados “democratas, liberais e capitalistas” venciam. Os anseios democráticos varreram os quatro cantos do ocidente.

No âmbito interno, essa força era sentida no desprestígio cada vez maior do “Presidente Ditador do Estado Novo”, Vargas. A nação só acalmaria com a extinção da Era Vargas e a eleição de uma nova constituinte popular. Como relata Pedro Calmon³⁵, incontáveis seguimentos despontavam, assim como agremiações políticas, da UDN (União Democrática Nacional) ao PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), passando pelo Social Democrático, o Social Progressista, o Libertador, a Esquerda Democrática, dentre outros. Logo após, em 1945, Vargas foi deposto.

Com a Constituinte de 1946, uma nova República se inaugurou. Como seria de se esperar, grande parcela do poder, até então concentrada nas mãos do Executivo, foram recolocadas democraticamente no Legislativo. O prestígio do Senado foi recuperado, quer no que se refere às suas atribuições como integrante do Congresso Nacional, quer no que diz respeito às suas atribuições como Câmara Legislativa, ou, finalmente, no que tange às garantias funcionais de seus integrantes. Expressava a Constituição de 46:

CAPÍTULO II. Do Poder Legislativo.
SEÇÃO I. Disposições Preliminares.

³⁵ CALMON , Pedro, História do Brasil, EDITORA JOSE OLÍMPIO, Rio de janeiro, 1959, vol. 06, p. 2274.

Art 37 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (...)

SEÇÃO II. Da Câmara dos Deputados

SEÇÃO III. Do Senado Federal

Art 60 - O Senado Federal, compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. § 1º - Cada Estado, e bem assim o Distrito Federal, elegerá três Senadores, § 2º - o mandato de Senador será de oito anos. § 3º - A representação de cada Estado e a do Distrito Federal renovar-se-ão de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços. § 4º - Substituirá o Senador, ou suceder-lhe-á nos termos do art. 52, o suplente com ele eleito.

Art 61 - o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade.

Art 62 - Compete privativamente ao Senado Federal: I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele; II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade. § 1º - Nos casos deste artigo, funcionará como Presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal. § 2º - O Senado Federal só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros. § 3º - Não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária.

Art 63 - Também compete privativamente ao Senado Federal: I - aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; II - autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art 64 - Incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

SEÇÃO IV. Das Atribuições do Poder Legislativo

SEÇÃO V. Das Leis.

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

Art 68 - O projeto de lei adotado numa das Câmaras será revisto pela outra, que, aprovando-o, enviará à sanção ou à promulgação (arts. 70 e 71).

Parágrafo único - A revisão será discutida e votada num só turno.

Art 69 - Se o projeto de uma Câmara for emendado na outra, volverá à primeira para que se pronuncie acerca da modificação, aprovando-a ou não.

Parágrafo único - Nos termos da votação final, será o projeto enviado à sanção.

Como se depreende do texto da CF/46, o Senado ganhou um grande grau de importância no cenário político do país. As suas atribuições foram ampliadas e suas garantias consagradas. Entretanto, dois pontos ganham mais destaque em razão da temática central. O primeiro relaciona-se com a representatividade de cada unidade

federativa, estado-membro. Pela primeira vez, o Senado foi previsto expressamente como representante dos interesses de cada unidade federativa que compunha a União. Assim, cada Estado-Membro dispunha de três Senadores como representantes, com mandatos de oito anos, porém, eleitos de quatro em quatro anos, revezando-se de um a dois terços. Vale reiterar:

Art 60 - O Senado Federal, compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. § 1º - Cada Estado, e bem assim o Distrito Federal, elegerá três Senadores.

O segundo ponto que parece interessante destacar, diz respeito ao processo legislativo. Composto um sistema bicameral, o Senado tinha atribuições legislativas muito semelhantes a Câmara de Deputados Federais, pois, assim como ela, funcionava como Casa Revisora. Todo o projeto de lei deveria ter curso nas duas Casas, tornando o processo legislativo lento e pesado, o que, diga-se, traz um prejuízo significativo para a atividade legislativa.

3.6. O Senado na Constituição de 1.967/1.969

A paz social não chegou com a Constituição Democrática de 46³⁶. As razões desta constatação podem ser encontradas em três planos, no âmbito internacional, no plano regional, ou seja, no continente americano e, por fim, no plano nacional, o âmbito do Brasil.

No primeiro plano, a guerra fria chegou ao seu auge. O mundo ocidental se dividiu em dois grandes blocos que passaram a ser chamados de “direita” e “esquerda”. No primeiro, perfilhavam os Estados que abraçavam o liberalismo econômico, mais precisamente o capitalismo, liderados pelos Estados Unidos. No segundo bloco, de “esquerda”, liderados pela antiga União Soviética, se filiavam os Estados simpatizantes com a causa socialista ou comunista, com uma intervenção direta do Estado na vida cotidiana do cidadão. As disputas pelo poder internacional eram grandes e ocorriam segundo a estratégia que melhor se apresentasse.

No segundo plano, o continente americano parecia extremamente estratégico para as forças em jogo. A União Soviética fomentava guerrilhas pela

³⁶ PINTO, Kleber Couto, in Curso de Teoria Geral do Estado. Fundamento do Direito Constitucional Positivo, editora Atlas, São Paulo 2013, pág. 267.

América Central e do Sul, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos fomentavam o seu combate militar e ideológico. Com a Revolução Cubana de 1959 e com a queda do ditador Batista, a ilha caribenha passou a ser um braço exportador da ideologia de “esquerda” na América Central. Os demais Estados da América do Sul e Central ganharam importância na estratégia estadunidense.

No Brasil, terceiro plano, já havia uma grande insatisfação da classe dos militares e também da denominada classe média, tornando-se ideal para atividade da diplomacia norte-americana, que identificava o comunismo com todos os sentimentos negativos existentes. Jânio Quadros eleito, é deposto pelas “forças ocultas”³⁷. Por força do dispositivo constitucional³⁸, deveria assumir o Vice-presidente, na época, João B.M. Goulart, que estava na China em visita oficial.

Os setores conservadores resistiram à possibilidade regular e constitucional da substituição. Para possibilitar o cumprimento da Carta Democrática, transformou-se o sistema de governo de Presidencialismo para Parlamentarismo. Desta forma, tomou posse Jango como presidente e Tancredo Neves como Primeiro Ministro, inaugurando, de forma interessante, o Parlamentarismo na República brasileira.³⁹

As insatisfações sociais continuaram a ser inflamadas pela diplomacia norte-americana, até que em 31 de março de 1964, eclode o movimento revolucionário.⁴⁰ Inauguram-se os chamados “anos de chumbo”⁴¹. Os Atos Institucionais seguiram sendo

³⁷ “forças ocultas” foi uma expressão usada pelo popular rádio jornal daquela época, o Repórter Esso, em edição extraordinária, no dia 25 de agosto de 1961, atribuiu a renúncia à “forças ocultas”, frase que Jânio não usou, mas que entrou para a história do Brasil. A carta original de renúncia se referia apenas à “forças terríveis levantam-se contra mim, e me intrigam ou infamam, até com a desculpa da colaboração”

³⁸ “CAPÍTULO III. Do Poder Executivo. SEÇÃO I. Do Presidente e do Vice-Presidente da República. Art 78 - O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República. Art 79 - Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República.”

³⁹ O parlamentarismo esteve presente no Brasil em duas épocas. Primeiramente no II Reinado de Dom Pedro II, sendo o sistema de governo vigente até o advento da Constituição Republicana de 1891 e, em segundo lugar, em Agosto de 1961, quando João Goulart precisava de poderes absolutos para governar, tendo em vista que dele se exigiriam muitas reformas a serem implementadas, tais como a reforma agrária e a reforma urbana. No entanto, o Parlamentarismo nessa época realmente não foi uma medida eficaz, servindo apenas para garantir a posse de Jango, sem desagradar os militares e evitar uma guerra civil, mas ineficaz nas implementações de reformas. Foi extinto então, por meio de um plebiscito, em janeiro de 1963, momento em que o sistema Presidencialista voltou a se configurar.

⁴⁰ Historiadores divergem sobre a denominação “Golpe” ou “Revolução” de 1964. A Doutrina mais moderna entende que, em se tratando de um processo que traz consigo a ideia de ilegitimidade e violência, o termo mais correto a ser aplicado seria o primeiro.

⁴¹ “Anos de Chumbo” é a designação do período mais repressivo da ditadura militar no Brasil, tendo início em 1968, com a edição do AI-5 em 13 de agosto daquele ano, até o final do governo Médici, em março de 1974. Alguns reservam a expressão “anos de chumbo” especificamente para o governo Médici. O período se destaca pelo feroz combate entre a extrema-esquerda versus extrema-direita, de um

expedidos pela junta militar para dar ares de legalidade e legitimidade ao exercício do poder, até que, de forma outorgada, dia 15 de março de 1967, o novo texto constitucional passa a vigorar. No que se refere ao Senado, prescrevia a Constituição de 1967:

“CAPÍTULO VI. Do Poder Legislativo.

SEÇÃO I. Disposições Gerais.

Art 29 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art 30 - A eleição para Deputados e Senadores far-se-á simultaneamente em todo o País.

Art 34 - Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício de mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º - Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara....

§ 5º - As prerrogativas processuais dos Senadores e Deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao convite judicial.

Art 39 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

Art 40 - Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal ou qualquer de suas Comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.

§ 1º - A falta de comparecimento, sem justificação, importa em crime de responsabilidade.

§ 2º - Os Ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as Comissões ou o Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministério sob sua direção.”

De início, já se nota que o sistema representativo, no que diz respeito ao Legislativo, continuou a ser bicameral, com a Câmara dos Deputados e o Senado. Nota-se, do mesmo modo e por mais interessante que possa parecer, que o texto, embora outorgado, procurou estabelecer normas comuns às duas instituições legislativas, principalmente no que se refere às garantias democráticas ligadas ao exercício do poder, como uma roupagem para um momento que de democrático nada se revelaria.

“SEÇÃO II. Da Câmara dos Deputados

SEÇÃO III. Do Senado Federal

Art 43 - O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário.

lado, e de outro, o aparelho repressivo policial-militar do Estado, eventualmente apoiado por organizações paramilitares e grandes empresas, tendo como pano de fundo, o contexto da Guerra Fria.

§ 1º - Cada Estado elegerá três Senadores, com mandato de oito anos, renovando-se a representação, de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 2º - Cada Senador será eleito com seu suplente.

Art 44 - Compete privativamente ao Senado Federal: I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado, havendo conexão; II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.

Parágrafo único - Nos casos previstos neste artigo, funcionará Como Presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal; somente por dois terços de votos poderá ser proferida a sentença condenatória, e a pena limitar-se-á à perda do cargo com inabilitação, por cinco anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo de ação da Justiça ordinária.

Art 45 - Compete ainda privativamente, ao Senado: I - aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, quando exigido pela Constituição; do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente quando determinado em lei, e de outros servidores; II - autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, aos Estados, Distrito Federal e Municípios; III - legislar sobre o Distrito Federal, na forma do art. 17, § 1º, e, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas, nele exercer as atribuições, mencionadas no art. 71; IV - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais. por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; V - expedir resoluções.”

Em um segundo momento, conforme o texto constitucional em comento, procurou o constituinte de 1967 consolidar o Senado como representante das unidades federativas, em que cada uma teria três representantes, com mandatos de oito anos. Destarte, a Constituição de 67, no que se refere ao Senado com o representante na Federação, em nada inovou em relação a Constituição Democrática de 46. Tais fatos podem explicar porque alguns autores⁴² passaram a vislumbrar o bicameralismo, mais precisamente a existência de um Senado, como característica fundamental de uma Federação.

Por outro prisma, registra-se que as funções do Senado e do próprio Legislativo, como um todo, não foram esvaziadas na mesma proporção da centralização de poder nas mãos do Executivo. A junta militar que comandava o Brasil à época não seguiu o mesmo caminho trilhado por Getúlio Vargas no Estado Novo.

No que tange o processo legislativo, dois destaques são importantes para o tema principal. Em primeiro lugar, o tratamento dispensado às Emendas Constitucionais, que incluem diversos limites ao Poder Constituinte Derivado. Observa-se, na Constituição 1967, a manutenção da limitação expressa e material da Forma de

⁴²BONAVIDES, Paulo. Ciência Política EDITORA FORENSE. Rio de Janeiro.1978, pág 215.

Governo Republicana e da Forma de Estado como Federação, expressa no parágrafo primeiro do artigo 50.

O Segundo ponto, que também se apresenta à crítica, é a participação igualitária da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na elaboração das leis ordinárias e complementares, seguindo a tradição constitucional brasileira. O constituinte de 67 não limitou as atribuições do Senado às leis complementares e ordinárias que dissessem respeito ao pacto federativo. Dessa forma, o processo legislativo continuou extremamente lento e pesado, bem aquém das necessidades do país. Segue o texto constitucional:

SEÇÃO V. Do Processo Legislativo.

Art 49 - O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares à Constituição; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - decretos-leis; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

Art 50 - A Constituição poderá ser emendada por proposta: I - de membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de Assembléias Legislativas dos Estados.

§ 1º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República.

§ 2º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio.

§ 3º - A proposta, quando apresentada à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, deverá ter a assinatura da quarta parte de seus membros.

§ 4º - Será apresentada ao Senado Federal a proposta aceita por mais de metade das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros.

Art 51 - Em qualquer dos casos do art. 50, itens I, II e III, a proposta será discutida e votada em reunião do Congresso Nacional, dentro, de sessenta dias a contar do seu recebimento ou apresentação, em duas sessões, e considerada aprovada quando obtiver em ambas as votações a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso.

Art 52 - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

Art 53 - As leis complementares à Constituição serão votadas por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

Art 61 - O projeto de lei aprovado por uma Câmara será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação.

§ 1º - Se a Câmara revisora o aprovar, o projeto será enviado à sanção ou à promulgação; se, o emendar, volverá a Casa iniciadora, para que aprecie a emenda; se o rejeitar, será arquivado.

§ 2º - O projeto de lei, que receber parecer contrário quanto ao mérito, de todas as Comissões, será tido como rejeitado.

§ 3º - As matérias constantes de projetos de lei, rejeitados ou não sancionados, somente poderão constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras.

Art 62 - Nos casos do art. 46, a Câmara na qual se concluiu a votação enviará o projeto ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.”

Por fim, deve ser registrado que a Constituição Federal de 1969 (ou Emenda Constitucional nº1)⁴³, trouxe poucas alterações no que se relaciona ao Senado e suas funções como representante das unidades federativas. Pela leitura mais atenta do texto constitucional, observa-se de forma mais efetiva uma concentração maior de poder nas mãos do Executivo, ainda junta militar, e um certo esvaziamento das garantias constitucionais dos senadores como integrantes do Poder Legislativo.

No mais, continua o Senado a ser declarado como representante dos estados membros da União Federativa brasileira, perseverando, ainda, a cláusula pétrea relativa as emendas constitucionais tendentes a abolir a Forma Federativa de Estado e a própria Forma Republicana de Governo. Prosseguiu o Senado em condições igualitárias de atividade no processo legislativo.

3.1. O Senado na Constituição Democrática de 1988

No âmbito econômico, houve uma reestruturação com o fortalecimento da indústria nacional, por vezes protegida pelas taxas exorbitantes de importação de manufaturados. Não obstante, o endividamento externo do Brasil cresceu em proporções assustadoras e a manutenção do poder passou a ser considerada uma justa causa de guerra interna – assim era a visão dos militares, por um prisma, e a visão de seguimentos de esquerda, por outro.

A falta de liberdade de expressão, de reunião, dentre outras, aliada ao cotidiano de desrespeito aos direitos humanos, fornecia à oposição, a pólvora necessária para o estouro de uma nova revolução. Consciente dessa possibilidade, os militares que exerciam o poder, não de forma unânime, decidiram fazer uma distensão, que passou a ser chamada pela imprensa de abertura política, sendo o general Ernesto Geisel, no cargo de presidente, seu grande articulador.

⁴³A Doutrina se divide no que se refere à Emenda Constitucional nº1 feita à Constituição de 1967. Alguns doutrinadores entendem que “Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil. (...)Se convocava a Constituinte para elaborar Constituição nova que substituiria a que estava em vigor, por certo não tem a natureza de emenda constitucional, pois tem precisamente sentido de manter a Constituição emendada. Se visava destruir esta, não pode ser tida como emenda, mas como ato político.”. ILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 1998, p. 89

Após se solarem politicamente, os chamados “militares da linha dura” apoiaram o general Figueiredo, que acabou sendo eleito indiretamente para a presidência da República em 15 de outubro de 1978. Somente em janeiro de 1985, no auge do processo de redemocratização, Tancredo Neves foi eleito, entretanto, veio a falecer antes mesmo de sua posse, levando seu vice, José Sarney, a assumir o cargo de presidente. A economia estava caótica, assim como a realidade social e política. Para reestruturar o país, em fevereiro de 1987, tomou posse uma nova constituinte entrando em vigor a nova Constituição Cidadã, em 05 de outubro de 1988.

No que se refere ao Senado como representante das unidades federativas e como participante efetivo no processo legislativo, poucas alterações foram trazidas. Dispõe o texto de 88:

TÍTULO IV. DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES.

CAPÍTULO I. DO PODER LEGISLATIVO.

SEÇÃO I. DO CONGRESSO NACIONAL.

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. § 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos. § 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. § 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

SEÇÃO II. DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL.

SEÇÃO III. DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

SEÇÃO IV. DO SENADO FEDERAL

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) Presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de

crédito externo e interno; IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; XII - elaborar seu regimento interno; XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII. XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

SEÇÃO V. DOS DEPUTADOS E DOS SENADORES.

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.. § 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. § 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. § 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. § 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. § 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. § 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. § 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva. § 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

SEÇÃO VI. DAS REUNIÕES.

SEÇÃO VII. DAS COMISSÕES

SEÇÃO VIII. DO PROCESSO LEGISLATIVO

SUBSEÇÃO. DISPOSIÇÃO GERAL

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

SUBSEÇÃO II. DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:... § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;...

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

SUBSEÇÃO III. DAS LEIS.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Mantido, portanto, o sistema bicameral, tendo como representantes do povo brasileiro, a Câmara de Deputados Federais, estes eleitos por um sistema proporcional, e como representantes dos estados membros, o Senado. Os senadores são eleitos por um sistema majoritário e com seus respectivos suplentes para o caso de afastamento ou vacância do cargo. Cada estado tem três senadores como representante, com mandato de oito anos, renováveis a cada quatro anos. Dessa forma, a cada quatro anos temos eleições estaduais para a escolha dos representantes do estado na proporção de dois terços e um terço.

No entanto, necessário observar que a eleição dos senadores, juntamente com os suplentes por ele indicados – ou mesmo indicado pelo partido de sua legenda no momento de inscrição –, transformou-se em uma indelével nódoa moral na instituição. Não raras vezes o candidato com viés político e conhecido do partido garantia a legenda para a disputa. Ao suplente passou a caber, em tese, financiar campanhas milionárias para garantir a vitória no processo eleitoral. Uma vez garantido o sucesso do candidato, após a sua posse regular, este alegando qualquer motivação pessoal, afasta-se, cedendo lugar ao suplente que financiou a campanha e provavelmente abasteceu os cofres dos candidatos oficiais. Não são raros os casos de afastamento com a posse dos respectivos suplentes.

Por outro lado, o sistema eleitoral do Senado, em vigor pelo texto constitucional de 1988, leva à conclusão de que pode ocorrer divergências partidárias entre o Governador, como Chefe do Executivo local e os representantes das unidades federativas. Dessa forma, é possível haver um governador, por exemplo, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e senadores do PT (Partido dos Trabalhadores).

Portanto, indaga-se: teriam esses senadores altruísmo suficiente para colocar de lado as divergências partidárias e lutar pelo sucesso do governo de seu estado, garantindo, a ele e ao seu partido, mesmo sendo de agremiação divergente e em disputa, sucesso nas próximas eleições? Parece clara a conclusão negativa.

Ademais, outro ponto de destaque situa-se na questão do processo legislativo. Ora, como sistema bicameral, todo projeto de lei tem tramitação dupla, ou tripla, para os casos que ocorrem normalmente oferecimento de emendas. A atividade legislativa precisa ser rápida e eficiente para acompanhar a constante evolução dos valores sociais, valores esses que indicam justamente a razão de ser de cada projeto de lei.

Não é raro o fato de uma norma jurídica levar anos de discussão, emendas nos plenários, comissões das duas Casas e, quando entra em vigor, os valores que em tese procuram defender, já não mais existem no corpo social. Surge a chamada lei anacrônica, antiga, ultrapassada, sem razão de ser, que será mais um entrave à justa aplicação do direito pelo poder judiciário.

Assim, não é forçoso concluir que a atividade legislativa hoje no Brasil é tão atávica que acaba por explicar – não justificar – o ativismo judicial⁴⁴. Não há dúvidas no sentido de que, se alguma necessidade lógica existe para que se justifique a participação do Senado em algum projeto de lei, essa estaria limitada aos projetos que dissessem respeito ao pacto federativo, ou seja, àqueles projetos que, de uma forma positiva, ou de outra, pudessem exercer alguma influência nos interesses da unidade federativa.

⁴⁴ A ideia do ativismo judicial está associada a uma atuação mais intensa do Poder judiciário, na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço dos dois poderes. O ativismo judicial é caracterizado: a) pela aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto, e independentemente da manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas e abstenções ao Poder público, notadamente em matéria de políticas públicas. (BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática, REVISTA DE DIREITO DO ESTADO, ano 4, nº 13:71-91 jan/mar 2009, p.75.).

PARTE III

4. REFLEXÕES PARA UMA REFORMA POLÍTICA

Conforme anteriormente debatido, a Câmara de Deputados é formalmente a representação popular em que o mecanismo de escolha deve respeitar a ideia de soberania popular e voto igualitário, ou seja, para cada cidadão, um voto. Por sua vez, o Senado é formalmente a Casa de repercussão dos interesses dos entes federados, em que a representação dos estados membros da Federação não é proporcional à população, mas igualitária para cada estado.

Portanto, como dito, os senadores são eleitos por um sistema majoritário e com seus respectivos suplentes para o caso de afastamento ou vacância do cargo. Cada Estado tem três senadores como representantes, sendo o mandato de oito anos, renováveis a cada quatro anos. Dessa forma, a cada quatro anos temos eleições estaduais para a escolha dos representantes do estado, na proporção de dois terços e um terço.

Ademais, de acordo com o que foi anteriormente abordado, como no sistema bicameral, todo projeto de lei tem tramitação dupla, ou tripla para os casos que ocorrem normalmente de oferecimento emendas. O Senado Federal cumpre ainda a função de Casa Legislativa revisora, historicamente com natureza conservadora, com o objetivo de barrar prováveis mudanças bruscas na legislação e na Constituição. Essas mudanças, em tese, são decorrentes de uma alteração radical na composição da Câmara dos Deputados, uma vez que esta casa tem todas as suas cadeiras em disputa no período de quatro em

quatro anos, enquanto, no Senado, permanece sempre uma parcela de componentes eleitos na legislatura anterior.

Por essa razão, alguns juristas⁴⁵ defendem a ideia de que essa característica conservadora é capaz de prejudicar a vontade popular expressa em um momento político específico e, por isso, pode ser uma afronta à própria democracia do país, eis que não cumpre o papel que a população espera ser desempenhado pelo Legislativo.

Essa situação é agravada quando a maioria do Senado é contrária à maioria da Câmara e, ainda, ao governo eleito. Como se sabe, o Poder Executivo depende do Congresso Nacional para governar e, como o Senado participa da votação em todo processo legislativo, não havendo separação de competências legislativas segundo a vocação da Casa, a ofensa à democracia é ainda mais acentuada.

Como exemplificado, o atual sistema eleitoral do Senado por inúmeras vezes leva à divergência partidária entre o Governador, como Chefe do Executivo local, e os senadores representantes dos estados. Dessa forma, partidos contrários podem ocupar o Executivo e o Legislativo de determinado estado, fazendo com que os interesses das unidades federativas fiquem, de fato, prejudicados.

Nota-se, então, a ausência de repartição constitucional de competência legislativa e constitucionais entre as duas Casas, de modo que a função de representação do povo deveria ser por parte da Câmara de Deputados e a representação dos estados-membros deveria ser necessariamente por parte do Senado.

O caráter limitador da atuação legislativa do Senado agrava-se pelo processo de elaboração normativa estabelecida na Constituição, em que todas as matérias devem ser votadas, normalmente, nas duas Casas Legislativas separadamente, e em alguns casos, como na apreciação de veto do Presidente da República, pelo Congresso Nacional, em sessão unicameral, transformando-se em um processo lento e repetitivo.

A adoção desse processo implica que ele terá início com um projeto de lei, em uma das Casas, seja Câmara ou Senado, que será considerada Casa iniciadora. Na Casa iniciadora, o projeto passa por análise técnica, material e formal feita por uma das dezesseis comissões da Câmara ou uma das sete, no caso do Senado. Passada essa fase, o

⁴⁵ MAGALHAES, José Luiz Quadros de. O Senado no federalismo brasileiro: reforma ou extinção? JURISWAY. 11/03/2008

projeto de lei é votado em plenário, e se rejeitado, será arquivado; se aprovado, irá para a Casa revisora. Na Casa revisora, se rejeitado, será arquivado; e, em caso de emendas, é devolvido para a apreciação da Casa iniciadora; se aprovado, é enviado ao Presidente da República para sanção ou veto.

Posteriormente, o processo segue para a fase final de sanção e promulgação, em que cabe ao Chefe do Executivo aprovar, ou vetar total ou parcialmente, em que não é permitido o veto de palavras soltas. O veto deve ser feito em até quinze dias e ser embasado juridicamente, que pode ser derrubado em até trinta dias pelo Congresso. Derrubado o veto, o projeto é encaminhado ao Presidente da República, para promulgação. Caso o Chefe do Executivo se recuse a promulgar, o Presidente do Senado poderá assinar em seu lugar. Interessante observar que o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores ou o Procurador Geral da República, deputados e cidadãos em geral propõe seus projetos obrigatoriamente pela Câmara. Já senadores e membros de Assembleia Legislativa encaminham seus projetos ao Senado.

No entanto, destaca-se que, embora as temáticas tenham relevância indubitável, as propostas de lei do Senado, em sua ampla maioria, não concernem ao tema federativo. Dessa forma, como dito, o Senado deveria cumprir sua função constitucional de representante das unidades federativas e a Câmara, por sua vez, deveria cumprir sua função de representação popular, evitando, assim, a distorção que causa a assimetria federal.

Nesse sentido, as matérias de interesse dos estados-membros, como a matéria fiscal e orçamentária, por exemplo, deveriam iniciar-se impreterivelmente no Senado e ter obrigatoriamente a palavra final do Senado, somente após discussão e aprovação ou não do projeto de lei, com ou sem emendas por parte da Câmara de Deputados. As demais matérias de interesse popular deveriam ser iniciadas na Câmara de Deputados, retornando, ou não – dependendo do modelo que for adotado – ao Senado Federal.

Outrossim, é assustador quando se estuda os custos do Congresso Nacional, em comparação com os seguintes países: Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Reino Unido, Itália, México e Portugal. Segundo recente

pesquisa publicada no Portal Transparência Brasil⁴⁶, o brasileiro é o que mais paga para manter o Congresso Nacional, sendo a relação de custo cerca de dez vezes maior que a Espanha e o Reino Unido e mais de seis vezes o valor pago pelos estadunidenses. Com um orçamento de R\$ 8.513.338.569,00, a estimativa era de que o Congresso gastaria R\$ 16.197,37 por minuto em 2013.

De acordo com a pesquisa: “A elevada média brasileira resulta principalmente do Senado. O mandato de cada um dos 81 senadores custará aos cofres públicos R\$ 43.695 milhões em 2013, enquanto o número correspondente para 513 deputados federais é de R\$ 9.696 milhões”.

Ademais, é necessário fazer menção aos chamados “atos secretos” do Senado, que muito tomou lugar nas mídias brasileiras em meados de 2009. Quanto a isso, vale relembrar: o escândalo dos atos secretos se constitui na identificação, pela Comissão de Sindicância, de 663 atos administrativos do Senado⁴⁷, que “tinham como propósito ludibriar a opinião pública e evitar constrangimentos para os senadores. Eles não eram publicados no boletim administrativo do Senado, como mandam as regras, nem se tornavam públicos na intranet da Casa. Só valiam porque o ex-diretor da Casa, Agaciél Maia, contava com a ajuda do diretor de Recursos Humanos, João Carlos Zoghbi, que incluía as alterações na folha de pagamentos da Casa. Um dos casos exemplares da prática foi a demissão secreta do estudante João Fernando Michels Gonçalves Sarney, de 22 anos, empregado no gabinete do senador Eptácio Cafeteira (PTB-MA) até outubro do ano passado, com um salário de R\$ 7.200,00”⁴⁸. João Fernando perdeu o emprego quando o Senado cumpriu a então editada Súmula Vinculante nº 13⁴⁹, que proíbe o emprego de cônjuge ou parentes no serviço público.

Em razão das reflexões acima, não é forçoso concluir que a atividade legislativa do atual texto constitucional merece reforma. Pela sua alteração ou extinção, é necessário analisar o que poderia ser feito para torná-lo mais adequado.

⁴⁶ PAIVA, Natália. Relatório. Brasileiro é o que mais paga para manter o Congresso, em comparação com outros onze países. PORTAL TRANSPARÊNCIA BRASIL. 2013.

⁴⁷Notícia Portal G1. Saiba Tudo sobre o escândalo dos atos secretos. 2009.

⁴⁸ Artigo publicado no Clipping do sítio eletrônico da UNB em 15/06/2009.

⁴⁹ Súmula Vinculante nº 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Logo, alguns fatores precisam ser questionados. Será que a redução do número de senadores, ou ainda, do tempo de mandato para quatro anos e a renovação de todos os seus membros, simultaneamente, com a Câmara de Deputados, poderia proporcionar um maior equilíbrio federal ao Parlamento? Ou será que a delimitação de matérias para a competência de ambas as Casas corrigiria o processo legislativo a ponto de uma maior aproximação ao texto constitucional?

Ademais, seria fundamental criar uma Câmara Federal para os Municípios? Como ressalta Dalmo de Abreu Dallari⁵⁰: “O Artigo 46 da Constituição diz que o Senado se compõe de representantes dos Estados e do Distrito Federal. Mas, de fato, não há nenhuma justificativa para que, além dos representantes do povo, haja representantes dos Estados, tão dependentes que são do governo central. Senão, por que não criar também uma câmara federal para representar os municípios? Afinal, nosso federalismo é de três níveis”.

Então vejamos.

No que tange a redução do tempo de mandato dos Senadores, não são poucas as Propostas de Emenda à Constituição em tramitação: da mais recente, para a mais antiga, tem-se algumas propostas que pugnam pela alteração da Constituição Federal, para estabelecer o prazo de seis anos (PEC 37/2015 e PEC 56/2015) e cinco anos (PEC 47/2015) para os mandatos dos Chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, proibir a reeleição e estabelecer eleições unificadas, bem como as PEC 56/1999, de tramitação encerrada, que visava, dentre outras propostas, reduzir para quatro anos o mandato do senador.

Quanto à redução do número de senadores, necessário destacar a existência da Proposta de Emenda à Constituição de nº 106, de 16/07/2015, apresentada pelo senador Jorge Viana, que “Dá nova redação aos arts. 45 e 46 da Constituição Federal para reduzir o número de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Assim, a PEC 106/2015 apresenta a seguinte justificativa: “(...) Consideramos, por outro lado, que nem mesmo as dimensões continentais do Brasil e a complexidade de nossa sociedade justificam a eleição de três representantes por Estado e pelo Distrito Federal para esta

⁵⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. O fim do Senado precisa ser discutido. Entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo. SÃO PAULO, 22/06/2009

Casa. Mencionamos, a título de exemplo, os Estados Unidos da América, país igualmente extenso, cujos estados elegem dois senadores cada um. Ante o exposto, a proposta de emenda à Constituição que ora apresentamos tem por objetivo reduzir o número de assentos em um terço no Senado Federal (...)”.

Não obstante, recentemente foi aberto no site do Senado Federal⁵¹, uma consulta pública à população acerca da mencionada PEC e, até a publicação deste trabalho, os votos ultrapassavam o número de 154 mil pessoas a favor da redução, em face de menos de 600 votos contrários. A proposta foi encaminhada no dia seguinte de sua apresentação à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado e, até então, está parada aguardando designação do relator pelo presidente do colegiado, senador José Maranhão (PMDB-PB). Diante da mobilização nas redes sociais, o senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) decidiu por assumir a relatoria da proposta⁵².

Logo, nota-se que a insatisfação da população com a atual estrutura do Senado, seja no longo tempo de mandato, seja quanto à quantidade de senadores eleitos ou ainda do número de suplentes, é algo notável e cada vez mais presente e que, por si só, justifica uma maior reflexão a cerca de uma profunda reforma.

Em contrapartida, a ausência do Senado, nos sistemas unicamerais, pode levar a uma apressada conclusão de que, no federalismo, a representação dos Estados membros seja feita pela Câmara de Deputados, que necessariamente teria uma representação proporcional de acordo com a população de cada Estado.

Nesse sentido, é fundamental observar que a escolha dos representantes na Câmara não precisa ser feita pelo sistema distrital proporcional, como ocorre hoje no Brasil. Como defende o professor José Luiz Quadros de Magalhães⁵³, a forma de escolha dos representantes da população pode ser pelo sistema distrital majoritário, distrital misto, distrital proporcional ou ainda pelo sistema proporcional puro. Segundo essa tese, o equilíbrio federal ocorreria efetivamente por meio de uma justiça fiscal com a

⁵¹ < <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/visualizaotexto?id=172029>>

⁵² MELO, Karine, PEC que reduz número de deputados e senadores recebe apoio nas redes sociais. AGENCIA BRASIL. Brasília. 21/02/2016

⁵³ MAGALHAES, José Luiz Quadros de. O Senado no federalismo brasileiro: reforma ou extinção? JURISWAY. 11/03/2008

distribuição de recursos de forma justa, buscando o cumprimento da redução das desigualdades regionais e sociais.

A delimitação de matérias para a competência de ambas as Casas não seria uma alternativa a ser destacada. Além de corrigir o processo legislativo a ponto de se aproximar mais com o texto constitucional, traria uma maior democracia e equilíbrio à própria Federação. Outrossim, esse certamente não seria um modelo inovador.

Aqui, destaca-se o caso da Bélgica, por exemplo, que possui um federalismo bicameral complexo e assimétrico. Como explica José Luiz Quadros de Magalhães⁵⁴, uma vez que o país une duas etnias preponderantes (valões de fala francesa e flamengos de fala holandesa), o Congresso Nacional é dotado de uma representação proporcional e de igualdade linguística. O Senado belga não tem as mesmas competências da Casa dos Representantes (o que seria a Câmara dos Deputados) e cumpre uma função de manutenção da unidade territorial constantemente ameaçada pelos conflitos e preconceitos entre flamengos e valões. Assim, o total de senadores deve sempre se basear na proporcionalidade existente entre os diversos grupos linguísticos e, além disso, a remuneração dos senadores é inferior à remuneração dos deputados.

De todo modo, alguns autores⁵⁵ defendem que um federalismo mais simétrico poderia ser alcançado por meio da federalização do Município. Embora não seja essa uma ideia que se deseja abraçar no presente trabalho, é essencial destacar que, de acordo com a proposta, os estados-membros deixariam de ser entes federados e se transformariam em regiões administrativas, com atribuições para coordenar políticas de investimentos e gerenciar políticas macroeconômicas e de desenvolvimento regional e metropolitano. Não há dúvidas de que esse modelo demanda uma intensa alteração constitucional, contudo, existe a vantagem de conferir ao ente municipal maior valor político que, nesse contexto, colaboraria para o equilíbrio federativo, que ocorre com um novo escalonamento de competências constitucionais.

Ante o exposto, a manutenção do atual sistema se mostra irracional e prejudicial aos interesses populares e, assim, ofensivos à democracia representativa e

⁵⁴ MAGALHAES, José Luiz Quadros de. O Senado no federalismo brasileiro: reforma ou extinção? JURISWAY. 11/03/2008

⁵⁵ MAGALHAES, José Luiz Quadros de. O Senado no federalismo brasileiro: reforma ou extinção? JURISWAY. 11/03/2008

participativa construídas no país após a Constituição de 1988. Nesse sentido, uma primeira conclusão reside na constatação da necessidade de reforma de nosso sistema representativo, que pode, primeiramente, seguir duas direções: *a*) da manutenção de um bicameralismo em um federalismo simétrico, em que as matérias de competência de ambas as Casas sejam definidas de acordo com a sua finalidade constitucionais ou *b*) do federalismo unicameral, também simétrico.

No que se refere ao unicameralismo, não obstante já terem ocorridos debates na Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte, tendo sido, inclusive, propostas os Projetos de Emenda à Constituição em 2009 e 2010 (PEC 451/2009 e PEC 456/2010), ambas as propostas foram rejeitadas com o argumento de que atingiriam a cláusula pétrea que protege a Forma Federativa de Estado (art. 60, §4º, I, da CRFB/88).

Todavia, como anteriormente abordado, muito embora renomados autores entendem ser o bicameralismo uma característica essencial da Federação⁵⁶, esta dinâmica já foi superada. O Senado não é, portanto, uma característica fundamental da Federação, e, assim, sua alteração radical ou mesmo sua extinção seria possível através de uma emenda constitucional sem que contivesse nesse dispositivo qualquer colorido de inconstitucionalidade.

Nesses termos, não mais se debate acerca do pacto federativo, mas volta-se para a característica essencialmente conservadora que domina o Senado Federal. Essa Casa, que possui funções extremamente políticas, é detentora, ainda, do poder de investigação, o que é função essencial da polícia. No momento em que o Poder Legislativo, no lugar de debater grandes temas nacionais ou ainda da defesa dos interesses dos estados-membro, se impõe, como uma das principais funções, o poder de investigação, ou ainda de Casa revisora na maior parte dos debates legislativos, o Senado corre o risco de se mostrar não somente ofensora dos interesses democráticos, mais também desnecessário perante a opinião pública brasileira, uma vez que assume uma função para qual não tem competência técnica.

Nesse sentido, uma vez que o Senado se mostrou uma Casa protelatória diante de um mundo em constantes e rápidas mudanças e, ainda, uma Casa que não defende essencialmente os interesses de quem representa, a adoção de um modelo

⁵⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, EDITORA FORENSE. Pág. 215. Rio de Janeiro 1978.

federalista unicameral pode se apresentar como uma boa alternativa para a reforma política que o país tanto carece.

O Brasil necessita de um Poder Legislativo ágil, que se renova a cada eleição e, portanto, que esteja em constante diálogo com a população e com o Executivo, fundado em ideias e projetos nacionais e não em suspeitas, delações, ameaças e investigações etc.

Ademais, o Poder Executivo tem se mostrado, em nossa história democrática recente, ao menos em tese, como o Poder mais próximo das aspirações populares, e para que este Poder exerça de forma adequada suas funções, necessita de um Legislativo que com ele colabore. No entanto, quando essa oposição se faz presente, os interesses dos estados ficam prejudicados, e conseqüentemente, o interesse de todos.

Portanto, para aqueles que entendem a adoção do modelo de Federação unicameral uma medida radical, uma solução a ser considerada seria a adoção do modelo semelhante ao Poder Legislativo alemão, em que o Executivo e o Legislativo são próximos, com matérias bem delimitadas a este último.

O federalismo alemão é um exemplo importante de federalismo de cooperação, especialmente após a incorporação da República Democrática da Alemanha (Alemanha oriental socialista) pela República Federal da Alemanha (Alemanha ocidental capitalista). Nessa linha, o Senado não tem as mesmas competências da Câmara de Deputados não tendo a mesma importância desta.

Segundo o artigo publicado em um dos maiores jornais da Alemanha⁵⁷, o *Deutsche Welle*, no regime parlamentarista alemão, o Poder Executivo convive diretamente com o Legislativo, pois o chanceler federal (o que se assemelharia ao Governador) e seus ministros são, em geral, igualmente deputados e frequentam quase que diariamente as sessões plenárias.

Desde a fundação da República Federal da Alemanha, em 1949, o governo federal sempre foi composto por coalizões, devido à dificuldade de um único partido obter maioria absoluta no Parlamento. O costume é a agremiação política de maior

⁵⁷ Artigo: “Parlamentarismo com presidente simbólico”, publicado no sítio eletrônico do jornal Deutsche Welle, na sessão “Entenda a Alemanha”. < <http://dw.com/p/3mJC>>

bancada buscar um parceiro para formar maioria, eleger o chanceler federal e compor o gabinete de governo.

A Câmara Baixa do Parlamento alemão chama-se *Bundestag*. Seus deputados são eleitos de quatro em quatro anos pelos eleitores alemães, que primeiramente escolhem um candidato distrital, em que cada partido tem direito a lançar um nome por distrito ou zona eleitoral e, posteriormente, votam num partido. O Parlamento detém o poder constituinte reformador, submete-se somente à Constituição e às decisões do Tribunal Constitucional e suas funções precípua são: fazer leis, controlar o Executivo, eleger o Chanceler, participar na eleição do Presidente e eleger metade da Corte Constitucional. Decide, além disso, sobre o Orçamento Federal, que é elaborado pelo Ministro das Finanças junto com o Chanceler e sobre participação das Forças Armadas alemãs no exterior.

Para que um partido possa formar uma bancada no Parlamento, ele precisa obter no mínimo 5% dos votos válidos em todo o país. Caso ele não cumpra esse requisito, mas consiga eleger algum deputado diretamente pelo voto distrital, ele assume seu mandato, porém sem formar uma bancada e, portanto, sem os direitos exclusivos dessas.

As leis alemãs são aprovadas por maioria simples no Parlamento e somente as que dizem respeito a assuntos de competência dos estados seguem para o *Bundesrat* ou Conselho Federal, a Câmara Alta do Legislativo alemão – embora não possa ser assim considerado, ante as suas divergências. Logo, o Conselho não tem a mesma importância que o Parlamento no processo legislativo, dado que nem sempre é necessária sua participação na aprovação de leis, mas apenas nas matérias enumeradas taxativamente na Constituição, como as leis sobre as competências administrativas dos estados (art. 84 I 6, da Lei Fundamental alemã), leis federais que impliquem num aumento de despesas para os estados (art. 104a, IV, da LF) e emendas constitucionais (art. 79 II, LF).

Dessa forma, esse é um dos grandes diferenciais em relação ao Legislativo brasileiro, uma vez que a divisão de competências do que se entende como Senado Federal somente delibera acerca dos interesses dos próprios estados.

Ademais, destaca-se que os membros do *Bundesrat* não são eleitos por voto popular. Somente os próprios governadores e seus secretários podem representar seus estados nas reuniões e votações do Conselho Federal. Os membros do Conselho Federal são indicados diretamente pelos governos estaduais (art. 51 I, LF)⁵⁸ e não possuem mandato, sendo o Conselho apelidado de “órgão eterno”. Enquanto há a confiança dos governantes estaduais, seus membros lá permanecem. Cada um dos dezesseis estados federados tem de três a seis membros, e, por conseguinte votos, de acordo com a população do estado (art. 51 II, LF).

Nesse sentido, o Poder Legislativo funciona como um *longa manus* do Poder Executivo, podendo, ainda, ser por ele representado. Tal fator acabaria, portanto, com o conflito de interesses e disputa de poder, presente constantemente no modelo brasileiro, em que, não raras as vezes, o Chefe do Executivo e os senadores são de partidos opostos e, em razão disto, deixam de lado os interesses dos estados que representam, para satisfazerem o jogo de política, característico da relação partidária, como já apresentado.

Ante o exposto, diante das situações por esse trabalho abordadas, foi constatada a necessidade de reforma do Poder Legislativo brasileiro, em especial do Senado Federal, principal representante dos estados-membros da Federação e que, pela maioria das vezes, deixa de realizar essa representação.

Nesse sentido, superadas as questões acerca da ofensa ao pacto federativo constante no art. 60, §4º, inciso I da Norma Fundamental, conclui-se que a reforma pode se dar de diferentes formas e em diferentes níveis. Seja pela adoção do modelo federativo unicameralista, seja pela delimitação de competências de ambas as Casas Legislativas ou ainda pela vinculação do Executivo estadual com o Senado Federal, semelhante ao modelo alemão, e portanto, mais efetivo no cumprimento dos interesses estatais. Fato é que essas reflexões devem ser feitas, uma vez que o país carece de uma profunda reforma política.

⁵⁸ Artigo 51 [Lei Fundamental – Ponderação de votos]: (1) O Conselho Federal é formado por membros dos governos dos Estados, que os nomeiam e exoneram. Outros membros dos seus respectivos governos podem atuar como suplentes. (2) Cada Estado tem direito a, no mínimo, três votos. Estados com mais de dois milhões de habitantes têm quatro, com mais de seis milhões de habitantes têm cinco e com mais de sete milhões de habitantes têm seis votos. (3) Cada Estado pode designar tantos membros quantos votos tiver. Os votos de cada Estado só podem ser dados por unanimidade e somente através dos membros presentes ou seus suplentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o desenvolvimento da presente monografia, realizou-se um breve estudo acerca do surgimento da instituição do Senado Federal no mundo ocidental, que passou pela Roma Antiga, até chegar à Câmara Alta da Inglaterra e, finalmente, no estudo do Senado nas Revoluções Modernas, em especial nos Estados Unidos da América, modelo que tanto influenciou a criação do Senado Federal brasileiro. A partir daí, foi possível concluir pela origem do Senado como instituição conservadora, primeiramente de aconselhamento do rei, ou algo que o represente e, posteriormente, como a instituição voltada para a defesa dos interesses dos estados-membros na futura Federação americana, com a importância de ser o contrapeso das reformas populares propostas pela Câmara dos Deputados.

Após, o Senado é estudado sob a ótica da Forma Federativa do Estado. Diversos Estados Nacionais são abordados, assim como suas diferentes Formas de Estado, chegando à conclusão de que o Senado não é uma característica essencial da Federação, e, em razão disso, sua alteração radical ou mesmo a sua extinção seria possível através de uma emenda constitucional sem que apresente afronta à proteção da Forma Federativa de Estado disposta na Constituição Federal, no art. 60, §4º, inciso I.

O estudo segue para uma análise histórica de todas as constituições brasileiras, desde 1824 até a atual, com destaque aos principais pontos negativos do Senado Federal na constituição democrática como, por exemplo, o excesso de suplentes de senadores e ainda a morosidade do processo legislativo atual. Ademais, conclui-se que a possível – e frequente – divergência partidária entre o Governador, como Chefe do Executivo local e os representantes das respectivas unidades federativas, se torna extremamente prejudicial à – suposta – principal função do Senado, qual seja, a defesa dos interesses dos estados.

Por fim, são feitas maiores e mais profundas reflexões acerca da necessidade de reforma política por meio do Senado Federal. Uma vez que o Senado se mostrou uma Casa protelatória diante de um mundo em constantes e rápidas mudanças e, ainda, uma Casa que não defende essencialmente os interesses de quem representa,

este trabalho levanta a ideia de que a adoção de um modelo federalista unicameral pode ser uma boa alternativa para uma reforma política que o país tanto carece.

Para aqueles que entendem ser esse um processo de mudança radical, outras possíveis soluções são apresentadas. A primeira delas reside na importante delimitação da matéria legislativa do Senado Federal, para que ele cumpra essencialmente a função de proteção das unidades federativas, como ocorre na Bélgica, por exemplo, tornando o processo legislativo mais ágil e conseqüentemente mais democrático.

Em segundo lugar, aponta-se para os malefícios da quantidade de senadores no Congresso Nacional e, ainda, pelo tempo de mandato de cada um deles, o que gera não apenas gastos excessivos aos brasileiros, mas também reforça a característica conservadora da Casa, que deixa de ser renovada com a frequência que se espera e, assim, afasta-se dos anseios populares.

Por fim, apresenta-se o modelo de Poder Legislativo presente na Alemanha, em que o Senado Federal funciona como uma espécie de longa *manus* do Poder Executivo estadual que, além de a matéria possível de deliberação ser limitada aos interesses dos estados, acabaria, portanto, com o conflito e disputa partidária, presente constantemente no modelo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fatima, RANULFO Carlos, SANTOS Fabiano. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. COEDIÇÃO COM FUNDAÇÃO DA EDITORA DA UNESP. Rio de Janeiro e São Paulo, 2004,

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. EDITORA GLOBO. São Paulo. ed.42. 2001

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. REVISTA DE DIREITO DO ESTADO, ano 4, nº 13:71-91 jan/mar 2009

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das regiões**. EDITORA SÃO PAULO. Malheiros, 2004

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. EDITORA FORENSE. Rio de Janeiro. p.215. 1978.

BURNS, Edward McNall. **Historia da civilização ocidental: do Homem das Cavernas até a bomba atômica. O drama da raça humana**. EDITORA GLOBO, Porto alegre. p.46; 213. 1968.

CALMON, Pedro. **História do Brasil**. EDITORA JOSE OLIMPIO, Rio de Janeiro, v. 05. v.06 1959.

CARPENTIER, Jean e LEBRUM, François. **Historia da Europa**. EDITORIAL ESTAMPA, Lisboa. p.76.1996.

CARVALHO, Luís Fernando de. **O recrudescimento do nacionalismo catalão : estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI**. FUNAG. Brasília :, 2015

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Anais do Senado Federal. Ata da 142ª Sessão da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura**. SENADO FEDERAL.

SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES.
SUBSECRETARIA DE ANAIS. Brasília. v. 33. n.53. 2009

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O fim do Senado precisa ser discutido.**
Entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo. SÃO PAULO, 22/06/2009

LEVENE, Ricardo. **História das Américas**, W. M. JACKSON INC.
EDITORES, Rio de Janeiro. v.VIII, p. 288. 1947

MADISON, James, HAMILTON Alexander e JAY, Jonh. **Os Artigos
Federalistas**. EDITORA NOVA FRONTEIRA. Rio de Janeiro. p. 400. 1993

MAGALHAES, José Luiz Quadros de. **O Senado no federalismo
brasileiro: reforma ou extinção?** JURISWAY. 11/03/2008

MELO, Karine, **PEC que reduz número de deputados e senadores
recebe apoio nas redes sociais**. AGENCIA BRASIL. Brasilia. 21/02/2016.

PAIVA, Natália. Relatório. **Brasileiro é o que mais paga para manter o
Congresso, em comparação com outros onze países**. PORTAL TRANSPARÊNCIA
BRASIL. 2013.

PINTO, Kleber Couto. **Curso de Teoria Geral do Estado. Fundamento
do Direito Constitucional Positivo**, EDITORA ATLAS. São Paulo. 2013

VALENTIN, Veit. **História Universal**. EDITORA, SÃO PAULO. p. 138ss.
1961

Sites

<<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/visualizacaotexto?id=172029>>

Acesso em 18/03/2016

<http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=569#_ftn6> Acesso em

18/03/2016

<<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/cpmod.php?id=34776>> Acesso em

18/03/2016

<<http://dw.com/p/3mJC>> Acesso em 18/03/2016

<<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1209831-5601,00-SAIBA+TUDO+SOBRE+O+ESCANDALO+DOS+ATOS+SECRETOS+NO+SENADO.html>>
Acesso em 18/03/2016