O SISTEMA BICAMERAL E A ELABORAÇÃO DAS LEIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

VÍTOR NUNES LEAL

SUMÁRIO: 1. — *Composição e competência das duas casas do Congresso.* 2 — *Função da câmara alta no sistema bicameral.* 3 — *O bicameralismo e a concepção burguesa do Estado.* 4 — *Contradição da burguesia.* 5 — *O exemplo norte-americano.* 6 — *O problema do bicameralismo na hora presente.* 7 — *O Senado brasileiro como "camara federal".* 8 — *A igualdade de representação dos Estados no Senado.* 9 — *Significação do Senado no Brasil.* 10 — *Processo de colaboração das duas câmaras.*

1. Além do dispositivo que, à semelhança da Constituição de 1934, proibiu as delegações legislativas (art. 36, § 2.º), a Constituição de 1946 adotou regras especiais sôbre a elaboração legislativa, que merecem alguns comentários. Como essas regras representam particularidades do nosso sistema bicameral, começaremos por descrever a composição e competência do Congresso.

Desde logo, a Câmara e o Senado diferem, entre si, nos seguintes pontos:

1.º) No tocante à elegibilidade, além dos requisitos comuns (ser brasileiro nato e estar no exercício dos direitos políticos), exige-se do candidato a senador idade maior — 35 anos — do que a exigida ao candidato a deputado — 21 anos — (art. 38, parág. único).

2.º) O número de deputados é proporcional à população dos Estados (art. 58), enquanto que o dos senadores (três por Estado) se baseia no princípio da igualdade jurídica dos Estados, equiparado a êstes o Distrito Federal (art. 60, § 1.º).

3.º) O mandato dos deputados é de quatro anos (art. 57); o dos senadores, de oito (art. 60, § 2.º).[1]

4.º) O Senado tem duração contínua, porque, de quatro em quatro anos, sòmente se renova por um têrço e por dois terços, alternadamente (art. 60, § 3.º); a Câmara renova-se integralmente em cada quatriênio (art. 57).

5.º) Os deputados são eleitos segundo o principio da representação proporcional dos partidos em circunscrições eleitorais correspondentes ao território dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 56); a eleição dos senadores, embora as circunscrições eleitorais sejam as mesmas (excluídos os Territórios), rege-se pelo princípio da representação majoritária (art. 60).

A competência das duas casas do Congresso está regulada pelos seguintes preceitos:

1.º) Cada uma das câmaras, independentemente da outra, tem competência plena para: *a*) dispor, em regimento interno, sôbre sua organização, funcionamento, polícia, criação e provimento de cargos para execução dos serviços que lhes são próprios (art. 40); *b*) conceder licença para que seus membros sejam processados criminalmente (art. 45); *c*) declarar a perda de mandato de qualquer de seus membros nos casos do art. 48, §§ 1.º e 2.º; *d*) criar comissões de inquérito sôbre fato determinado (art. 53); *e*) convocar ministro de Estado para prestar informações, ou designar dia e hora para ouvir ministro que o solicite (arts. 54 e 55).

2.º) A Câmara dos Deputados tem competência privativa para: *a*) declarar a procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República e, nos crimes conexos, contra os ministros de Estado (art. 59, I); *b*) iniciar a tomada de contas do Presidente da República (art. 59, II); *c*) iniciar a discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República (art. 67, § 2.º).

---

1 Segundo a Lei Constitucional n.º 9, de 28-2-1945, cada Estado teria sòmente dois senadores, que foram eleitos em 2 de dezembro daquele ano. Na primeira legislatura, o mandato dos terceiros senadores, criados pela Constituição e eleitos em 19 de janeiro de 1946, terminará com o do atual Presidente da República em 1950 (art. 2.º, § 1.º, das disp. trans.).

3.º) À Câmara, cumulativamente com o Presidente da República, mas com exclusão do Senado, cabe a iniciativa da lei de fixação das fôrças armadas e a de tôdas as leis sôbre matéria financeira (art. 67, § 1.º). Entretanto, só o Presidente da República, ressalvada a competência da Câmara, do Senado e dos tribunais federais no que concerne aos respectivos serviços administrativos) tem a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das fôrças armadas (art. 67, § 2.º).

4.º) O Senado tem competência privativa para : *a*) sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal, julgar o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele, bem como processar e julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, nos crimes de responsabilidade (art. 62); *b*) *aprovar* previamente certas nomeações da competência do Presidente da República (art. 63, I); *c*) autorizar empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 63, II); *d*) suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 64).

5.º) As duas casas do Congresso, em colaboração, pela forma que adiante explicaremos, têm competência exclusiva (*i.e.*, dispensando a sanção presidencial) em diversas matérias, especificadas no art. 66. Na maior parte dos casos previstos na citada disposição, a dispensa da intervenção presidencial tem explicação perfeitamente lógica: ou se trata de autorizações ao Chefe de Estado, cuja aquiescência se manifestará por ocasião de as utilizar; ou se trata de aprovar ou julgar atos praticados por êle, e em tais hipóteses a sua concordância já terá sido previamente manifestada, ou não se compreenderia que fôsse juiz em causa própria. [2]

6.º) Nos demais casos da competência legislativa da União a iniciativa pertence ao Presidente da República ou a qualquer membro ou comissão de qualquer das duas casas do Congresso (art. 67). Nas matérias relacionadas no art. 65,

2 Sôbre o capítulo correspondente da Constituição de 1934, veja-se Francisco Campos, *Pareceres*, 2.ª série, Rio, 1936, p. 233.

além da colaboração recíproca das duas câmaras, nos têrmos que adiante veremos, ocorre ainda a participação do Chefe de Estado, através da sanção ou do veto (art. 70, §§ 1.º e 2.º). O veto presidencial não é absoluto, mas só se entende removido se as duas casas, em sessão conjunta, mantiverem o projeto pelo voto de dois terços dos deputados e senadores presentes (art. 70, § 3.º).

Expostos, assim, em têrmos sumários, a composição e o funcionamento do Congresso, bem como a participação do Presidente da República nos trabalhos legislativos pela iniciativa e pela sanção ou pelo veto, resta examinar o modo por que foi regulada a colaboração recíproca das duas câmaras. Justamente neste ponto é que compreenderemos as peculiaridades do nosso bicameralismo. Antes disso, porém, são oportunas algumas considerações gerais sôbre o sistema bicameral.

2. Em obra de 1930, reeditada em 1939, assim se exprime C. F. Strong: "O constitucionalismo unicameral, ou govêrno de uma Câmara, é um fenômeno comparativamente raro, e sempre temporário, na história dos grandes estados, enquanto que o constitucionalismo bicameral, ou govêrno de duas Câmaras, é o sistema característico em todos os estados importantes de hoje... Em regra, as experiências de sistema unicameral têm sido tentadas durante períodos de reconstrução revolucionária, e no período ulterior de reação, ou mesmo enquanto perdura o regime revolucionário, têm terminado na reimplantação da segunda câmara, como, por exemplo, na Inglaterra, no Protetorado de Cromwell". [3]

O papel da segunda câmara, como é sabido, tem sido o de moderar ou temperar os "excessos" da câmara baixa, na qual as fôrças de renovação social se encontram melhor representadas. Além disso, nos regimes federativos, a câmara alta desempenha outra missão: é nela que os Estados federados se representam como unidades políticas, autônomamente consideradas.

"A bicameralidade norte-americana — observa Pedro Calmon [4] — satisfez às duas imposições: representação dos Estados, moderação da Câmara baixa. Isto mesmo explicara Washington a Jefferson, valendo-se de uma chícara de café. Es-

---

3 *Modern Political Constitutions*, Londres, 1939, p. 187.
4 *Curso de Direito Público*, 2.ª ed., Rio, 1942, p. 263.

friou a bebida quente derramando-a no pires: e disse que assim se fariam as leis, arrefecendo-as na passagem constante da chícara para o pires, isto é, da casa dos deputados para a dos senadores..."

Esta anedota, que já fôra entre nós referida por Vítor Viana, [5] é apócrifa, mas constitui uma imagem muito feliz. [6]

3. Não é por mera casualidade que a história do bicameralismo está tão intimamente ligada à história do movimento constitucionalista, que se generalizou nos principais países do mundo a partir do final do séc. XVIII. E' justamente nesse período — e esta observação nos impede de ver no fenômeno um puro acaso — que a burguesia, como classe, ascendeu històricamente e se apossou do poder político, deslocando a monarquia absoluta.

O ideal de govêrno da burguesia triunfante, na sua fase de expansão, quando ainda revestia as características de classe média, foi a concepção dos poderes divididos e contrabalançados, tão bem exposta por Montesquieu. Necessitando de liberdade para se expandir, sobretudo de liberdade econômica, o tipo de Estado que mais correspondia aos seus interêsses era o Estado fraco, refletido, cauteloso, o Estado mínimo, que se incumbisse de manter a ordem, mas não se intrometesse no domínio da atividade social e econômica, reservado à livre iniciativa da nova classe dirigente.

O primeiro expediente técnico para garantir êsse tipo de Estado seria dividir-lhe os poderes, para que uns pudessem embaraçar os outros em benefício da liberdade individual, ou melhor, da liberdade de empreendimento. Mas como isso não bastasse, o próprio poder legislativo, que seria pela lógica das coisas o poder dominante, deveria também ser dividido, não só na sua estrutura, pela organização de duas câmaras em lugar de uma só, como ainda no seu funcionamento, pela colaboração do executivo através do veto.

A exposição de Montesquieu, que racionalizou e generalizou com base no modêlo britânico, é muito ilustrativa a êste respeito. Na frase de Shepard, "a teoria do Estado de Mon-

---

5 *A Constituição dos Estados Unidos*, Rio, 1933, p. 35.

6 "The apocryphal story of Washington pouring the hot tea from his cup into the saucer to cool, thus illustrating the value of the Senate as a body moderating the impulsive tendencies inherent in the House of Representatives, indicates the character of the argument". — (W. J. Shepard, "Bicameral System", na *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. II, p. 534, 1.ª col.)

tesquieu, refletindo o ponto de vista científico do séc. XVIII, melhor expresso na física newtoniana, incorporou a concepção do equilíbrio de fôrças. O sistema bicameral é mera aplicação desta doutrina de freios e contrapesos". [7]

Assim se explica, portanto, que o sistema bicameral tenha seguido tão de perto o movimento constitucionalista. São aspectos da mesma etapa histórica da ascensão da classe burguesa.

4. A posição adotada pela burguesia vitoriosa assentava, entretanto, numa profunda contradição, que mais tarde necessariamente produziria consequências indesejáveis para ela. Ao racionalizar os seus interêsses na luta contra o *ancien régime,* a burguesia se identificava com tôda a nação. [8] Por isso, formulava os seus "direitos" como direitos de todo o gênero humano. Essa atitude, ao mesmo tempo que dava um poderoso fundamento filosófico às pretensões burguesas, fornecia antecipadamente a justificativa dos "direitos" que o elemento popular, mais tarde desenvolvido no proletariado, viria a invocar contra a própria burguesia, sustentando que o democracia capitalista exclui a mais numerosa classe social da "declaração dos direitos do homem e do cidadão".

Uma das consequências da formulação em têrmos universais dos direitos da burguesia, considerados direitos inerentes à personalidade humana, sem discriminação de classe, seria a ulterior extensão do direito de sufrágio às massas populares e, portanto, a possibilidade de vir a ser o parlamento — o órgão do govêrno por excelência representativo — dominado pelas aspirações e interesses das camadas mais humildes da população.

---

7 *Op. loc. cit.*

8 "La gran fuerza revolucionaria de la burguesía, el principio de sua energía moral, radicaba en sua convicción de ser ella misma idéntica a la nación. Esta convicción es para la Democracia burguesa el equivalente del contenido de conciencia a que responde, para la Monarquía absoluta, la repetida frase de Luis XIV: "L'Etat c'est moi". Desde el centro de su poder institucionalizado, el rey; desde la polémica opositora, el Tercer Estado através de su portavoz, se afirman uno y otro con igual decisión — en sus respectivos momentos de apogeo histórico — idénticos al todo, para justificar así su poder político, efectivo o pretendido. La conciencia de totalidad es, en efecto, lo que presta al poder político su justificación ética. Tan pronto como el titular del poder, individuo, grupo o classe, pierde la conciencia de ser idéntico al todo comienza a apoyar su posición en argumentos de mera legalidad: el revestimiento jurídico es utilizado entonces, por su rigides crustácea, como soporte del poder cuando ya se ha muerto y desecado la substancia moral que protegía". (Francisco Ayala, "El Abate Sieyès, Verbo del Tercer Estado", em *Los Políticos,* Buenos Aires, 1944, p. 72, nota).

5. Os trabalhos da Convenção de Filadélfia, que resultaram na Constituição norte-americana de 1787, contém depoimentos preciosos a êste respeito. Espíritos realistas como Madison, pensando e agindo numa época em que ainda não irritava a polícia destacar a participação das classes no processo histórico, previram com franqueza plena a eventual predominância do elemento popular na composição do govêrno e cuidaram de opor barreiras a essa possibilidade. A simples leitura d'O *Federalista* (da lavra de Hamilton, Madison e Jay) supre, neste ponto, compêndios inteiros de teoria política, pelas constantes precauções contra a possível eminência do legislativo, sobretudo quando nele o elemento popular se viesse a representar em maior proporção.

No tocante à divisão do Congresso, êstes dois trechos são expressivos:

"... a desgraça é que, como nos governos republicanos o poder legislativo há de necessariamente predominar, não é possível dar a cada um dos outros meios suficientes para a sua própria defesa. *O único recurso consiste em dividir a legislatura em muitas frações e em desligá-las uma das outras,* já pela diferente maneira de elegê-las, já pela diversidade dos seus princípios de ação, tanto quanto o permitam a natureza das suas funções comuns e a dependência comum em que elas se acham na sociedade. Mas êste meio ainda não basta para evitar todo o perigo das usurpações". (Em seguida, trata do veto do executivos. Os grifos são nossos. [9]

"A necessidade do Senado é igualmente indicada pela tendência de tôdas as assembléias únicas e numerosas a ceder ao impulso das paixões súbitas e violentas, que tantas vezes se desenvolvem no seu seio, e pela funesta facilidade com que podem ser arrastadas por chefes facciosos a resoluções precipitadas e imprudentes". [10]

Êstes dois excerptos, além de muitos outros que poderiam ser recolhidos n'*O Federalista,* deixam bem claro que o sistema bicameral corresponde ao ideal burguês do Estado cauteloso e fraco, incumbindo à câmara alta o papel de frear os "excessos" do ramo mais numeroso e, portanto, mais popular da representação política.

---

9 *O Federalista,* p. 228 do vol. II da edição brasileira, traduzida anonimamente no Rio em 1840 e reimpressa em Ouro Preto, no ano de 1896, pela Imprensa Oficial do Estado de Minas.

10 *Op. cit.*, vol. III, p. 29.

Os documentos da elaboração constitucional norte-americana são muito mais ilustrativos, no aspecto que ora nos interessa, do que os trabalhos da assembléia constituinte francesa de 1789. E' conhecida a frase do Abade Sieyès, o teórico do poder constituinte do povo, em favor da câmara única: "Se a câmara alta concorda com a baixa, é supérflua; se discorda, deve ser abolida". E' preciso notar, porém, que àquela época a França estava em plena revolução: era preciso destruir o *ancien* régime e instaurar o novo. Nos períodos de grandes transformações sociais e políticas, o Estado não pode ser omisso, tímido, débil; tem de ser ativo e poderoso. Uma vez estabelecido o domínio da burguesia, pela destruição da antiga ordem, não tardou a França a instituir o sistema bicameral, do qual só se tem afastado nas fases revolucionárias. [11]

Na América do Norte as coisas eram diferentes. Tratava-se de sacudir o jugo britânico, mas conservando nas antigas colônias o sistema social e econômico burguês que alí amadurecia e cuja expansão vinha sendo obstada pela dominação da metrópole. Por isso, a Constituição de 1787 já surgia com características tìpicamente burguesas. O perigo a conjurar não era o poder da nobreza ou da realeza, mas justamente as ambições nascentes do elemento popular, manifestadas nos pronuncia-

---

11 "Em nenhum país, como na França, as discussões a propósito da estrutura do Parlamento traduzem luta de feição ideológica profunda. Quando na França se alça a bandeira das grandes reivindicações, ou da vitória do espírito democrático, a Constituição alija dos quadros legislativos o Senado. A Constituição de 7 de setembro de 1791 estabeleceu o legislativo de uma Câmara. O Ato Constitucional de 24 de junho de 1793 não se afastou do critério do corpo legislativo uno. Quando a Revolução entrou em crise e o bonapartismo ostentava a sua fôrça, a Constituição de 22 de agôsto de 1795 (do 5 Fructidor ano III), inspirando-se no Ser Supremo, estabeleceu o corpo legislativo composto de dois conselhos. Foi a época do Diretório. A Constituição de 1799 não se pejava em falar do "Senado Conservador". Constituições e cartas constitucionais se mantiveram fiéis ao sistema bicameral, até que se operou a ruptura, com a revolução de 1848 e queda de Luis Felipe. Voltou-se, com algumas ilusões, aos ideais de 1789. A Constituição de 4 de novembro de 1848 estipulou o seguinte: "O povo francês delega o poder legislativo a uma Assembléia única". O golpe de Estado de 1851, desfechado com o propósito de manter no poder Luis Napoleão, esmagou os sonhos dos liberais de 1848. Consequentemente, a reação teria de extinguir o Parlamento de Câmara única. Assim o fez a Constituição de 1852. A Terceira República deixou abertos os portões do Palácio do Luxemburgo, como o fez o senatus-consulto de 1870. Governada a França depois de 1870 por homens como Thiers e Mac Mahon, ainda impressionados com os acontecimentos da Comuna de Paris, a Constituição de 1875 não podia inspirar-se no exemplo de 1848". (Oscar Tenório, "O Sistema Bicameral e a Crise Francesa", n'*O Jornal* de 19-8-45, 2.ª secção.)

mentos e levantes que precederam à Convenção de Filadélfia.[12] Daí o grande interêsse do estudo das instituições norte-americanas para compreensão do problema político da burguesia.

6. Nos dias de hoje, principalmente nos países europeus e nos Estados Unidos, o proletariado deixou de ser uma ameaça futura para ser uma fôrça política presente e poderosa. Ao mesmo tempo, a nova situação da burguesia — que passou de classe média a classe "alta" — já não comporta um Estado débil, como nos tempos do capitalismo de livre concorrência. Por isso mesmo, é êste o grande problema que se lhe apresenta: construir um Estado forte e eficiente, mas ao mesmo tempo imune da preponderância do elemento popular.

O sistema bicameral responde ao último objetivo, porque a câmara alta tem por função precípua conter a câmara baixa, mas não atende ao primeiro, porque torna mais morosa, embaraçada e ineficaz a ação do Estado. A criação dos regimes totalitários reunia os dois requisitos, porque, ao mesmo tempo que neutralizava a influência revolucionária do proletariado, dotava o Estado de excepcional energia e rapidez de ação. Depois da II Guerra Mundial, sobretudo pelo descrédito em que afundou os regimes totalitários, as correntes conservadoras continuam a apelar para a segunda câmara como paliativo para conter o ímpeto renovador que os efeitos da conflagração mundial estimulam nas massas. O exemplo recente da França é muito esclarecedor. Nas assembléias constituintes de 1946, a luta entre a esquerda e a direita travou-se principalmente em tôrno da subsistência da segunda câmara. A primeira constituição, repelida no plebíscito de 5 de maio de 1946, havia restaurado o sistema unicameral, tão característico dos períodos revolucionários da história francesa. A constituição vigente, que logrou aprovação no *referendum* de 13 de outubro do mesmo ano, adotou uma solução de compromisso, criando uma segunda câmara (Conselho da República) e deixando-a pràticamente destituída de poderes: sua atribuição principal é provocar o reexame das medidas legislativas aprovadas pela câmara baixa (Assembléia Nacional). A êsse regime já se chamou, com razão, de "monocameralismo temperado".

---

12 Consulte-se R. H. S. Crossman, "La Revolución Americana", em *Biografia del Estado Moderno*, trad. de J. A. Fernández de Castro, México, 1941, ps. 85-103.

Na Inglaterra, a tradicional Câmara dos Lordes, a partir do *Parliament Act,* de 1911, não pode impedir a legislação votada pelos Comuns, mas apenas obstruí-la durante dois anos. E até êste seu poder de veto suspensivo está ameaçado com a vitória dos trabalhistas, em cujo programa eleitoral figurava a advertência de que não seria tolerada nenhuma obstrução à vontade do povo por parte dos Lordes. Não se compreende realmente que numa fase de grandes transformações sociais (o Partido Trabalhista já iniciou a nacionalização de certos ramos da economia britânica e pretende estendê-la a outros) a ação legislativa possa ser entorpecida pelo desacôrdo de duas câmaras rivais.

A existência do bicameralismo na União Soviética e em países da Europa oriental — povos que atravessam um período revolucionário — não contradiz as observações precedentes, porque as características próprias de tais regimes dificilmen comportam rivalidade das duas câmaras nas questões importantes. Ainda assim, a constituição soviética prevê solução para um possível impasse: se a comissão inter-parlamentar, referida no texto constitucional, não puder harmonizar as duas câmaras, serão estas dissolvidas, procedendo-se a novas eleições.

7. Pois é precisamente nos dias de hoje, em que todo o mundo em certa medida se encontra numa era revolucionária, que a nova Constituição brasileira ainda consagra o sistema bicameral. E' certo que, entre nós, há uma razão tradicional, sempre invocada, para a subsistência do Senado: trata-se da *câmara federal,* na qual os Estados estão representados como unidades políticas, inclusive com representação igual para todos êles, segundo o modêlo legado ao mundo pelos convencionais de Filadélfia. Trata-se, realmente, de um órgão existente em tôdas as federações (embora com nomes variados), e Le Fur, por isso mesmo, chega a ver na representação dos Estados-membros, como unidades políticas, o traço característico do regime federativo: a federação é, para êle, uma democracia de Estados, assim como o regime representativo é uma democracia de cidadãos. [13]

Mas é um êrro supor que o modêlo federativo já tenha sido criado em definitivo, para sempre, e que constitua here-

---

13 *Précis de Droit International Public, Paris,* 1931, n.º 198, p. 89.

sia política qualquer desvio do padrão norte-americano. Entre os Estados chamados federais existem profundas diferenças, que tornam dificílima a caracterização do sistema. Quando se elaborava a nossa Constituição de 1934, João Mangabeira chamou a atenção para êsse fato, prevenindo-nos contra a idolatria das fórmulas. [14]

Em política, para não falarmos de outros setores da ação humana, tôdas as criações são instrumentais. Elas nascem e vivem em função de necessidades sociais, correspondendo sobretudo aos interêsses da classe dominante. E assim como nascem a vivem em função de necessidades sociais, também morrem, ou tendem a morrer, quando essas necessidades exigem novas soluções. Comprimir o processo político em modelos rígidos, por amor das fórmulas, é negar o próprio processo político, é desconhecer o caráter teleológico das instituições políticas, é supor que as construções políticas são produtos da natureza e não produtos humanos.

8. Nos Estados Unidos a igualdade de representação no Senado não resultou de uma fórmula tomada *a priori;* foi um simples compromisso entre os Estados grandes e os pequenos, para evitar que aqueles pudessem dominar as duas casas do Congresso. [15] Daí por diante os idólatras das fórmulas passam a ver na subsistência do Senado e na igualdade de representação dos Estados nessa câmara um requisito essencial ao regime federativo. [16] Aquele compromisso, sòmente à base do qual Estados soberanos concordaram em renunciar a uma parcela de sua independência em favor da federação,

---

14 "...ao contrário do que pensam, o regime federativo não se vaza num molde permanente. Como assinalei na sub-comissão, a Constituição norte-americana não é o metro de irídio conservado em Paris, como o padrão da décima milionésima parte do quarto do meridiano terrestre. A federação é uma forma de Estado; um sistema de composição de fôrças, interêsses e objetivos, variável no tempo e no espaço, e inerente e peculiar a cada um. Plasma-se, por isso mesmo, de acôrdo com as necessidades e os sentimentos de cada Nação. O regime federativo dos Estados Unidos não é o do Canadá nem êste o da Austrália. O do Brasil não é nenhum dêsses, nem o Argentino ou o Mexicano. O da Alemanha não é o da Austria, nem o da Suíça o da Rússia." (P. 371 do 2.º vol. dos *Documentos Parlamentares* (*Anexos dos Anais da Assembléia Nacional Constituinte*), Rio 1935, Os estudos transcritos nesse documentário foram depois reunidos pelo autor em livro.

15 "A igualdade de reperentação (no Senado) é o resultado evidente de uma transação entre as pretensões encontradas dos grandes e pequenos Estados..." (*O Federalista*, vol. III, p. 27).

16 Para Le Fur a igualdade de representação dos Estados na câmara federal não é essencial à caracterização do federalismo (*op. cit.*, n. 203, p. 91), ao contrário do que informa Queiroz Lima, ao resumir-lhe a doutrina (*Teoria do Estado*, 4.ª ed., Rio, 1943, p. 245).

passa a constituir ponto de honra para tôdas as federações, mesmo para aquelas que, como o Brasil, surgiram em consequência da descentralização de um Estado unitário. [17]

E' verdade que a igualdade de representação no Senado pode prevenir injustiças contra os pequenos Estados, que dispõem de reduzida delegação na câmara baixa. Mas, ainda aqui, agimos nós com inteira inconsequência. Como a maior parte da receita pública em nosso sistema tributário toca à União, [18] é justamente o orçamento a lei que os Estados pequenos teriam maior interêsse em controlar, para evitar que os Estados poderosos continuem a ser os maiores beneficiários da munificência federal. Pois o que se dá é justamente o contrário. A discussão do orçamento começa na Câmara dos Deputados (arts. 87, XVI, e 67, § 3.º) e, por fôrça do mecanismo de colaboração das duas câmaras, que adiante examinaremos, o Senado na realidade não pode impor emendas ao orçamento. A Câmara dos Deputados pode rejeitar massiçamente tôdas as emendas do Senado, subindo o projeto sem elas à sanção presidencial. O Senado, no final das contas, só tem a alternativa de vetar o orçamento, negando-lhe aprovação e, consequentemente, ocasionando a prorrogação do orçamento do exercício anterior (art. 74). Mas isto pode ser uma vitória de Pirro, não só porque o orçamento anterior muitas vezes será inadequado ao novo exercício, como ainda porque também êle terá sido organizado pelo voto preponderante dos grandes Estados, que controlam a maioria da representação na câmara baixa.

9. Diante dêsse exemplo tão edificante, ocorre perguntar: Terá sido realmente por amor da federação e para zelar pelos interêsses dos pequenos Estados que se manteve entre nós o Senado, com a mesma composição que vem de 91? Esta-

---

17 "Ninguém ignora que, fora da hipótese de um tratado entre os Estados particulares, como ocorreu com os Estados Unidos, a Argentina e a Confederação alemão do Norte, o Estado federal pode nascer de um movimento, que se efetua fora da ação dos Estados-membros e, às vezes, contra a sua vontade, como sucedeu na Suíça em 1848, ou no caso, que se verificou no México e na Austria de 1920, de um Estado unitário transformar-se em federação, outorgando às antigas províncias certa autonomia e, sobretudo, como diz Le Fur, a participação na vontade estatal. E' a êsse último grupo, bastante raro, que se filia a Federação Brasileira". (Prado Kelly, "A Constituição Brasileira", na *Rev. For.*, vol. 108, ps. 436-7).

18 "Na partilha dos tributos entre a União, os Estados e os Municípios, ficou a primeira com o melhor quinhão, mais de metade da arrecadação total". (Prado Kelly, *op. cit.*, p. 437).

mos convencidos que não. Outras preocupações, que respondem a interêsses políticos notórios, justificam melhor a manutenção do Senado. O Senado continua a existir em nosso país por imposição do espírito conservador e sobretudo como base de apoio da orientação governista. O nosso Senado tem sido substancialmente um órgão governista e conservador, frequentemente reacionário.

Outro exemplo típico de como as palavaras e os princípios encobrem muitas vezes uma realidade muito diversa daquela que procuram exprimir consiste no conhecido argumento de que, tendo o Senado uma duração contínua e os senadores um mandato maior que o do Presidente da República, adquire êsse órgão maior independência em face do executivo do que a Câmara dos Deputados. A teoria está certa, mas havemos de concluir então que a realidade brasileira está errada: o Senado, entre nós, tem sido muito mais governista do que a Câmara, embora o Congresso republicano no Brasil não se haja notabilizado pela independência em face do executivo. Quem quiser comprovar que compareça aos nossos salões legislativos e compare a doçura habitual do Monroe com a irreverência, por vezes turbulenta, do Palácio Tiradentes.

Êsse traço *governista* do Senado ficou bem acentuado na Constituição atual pela particularidade da sua investidura. Enquanto a Câmara é eleita pelo princípio da representação proporcional, que dá maior ensejo à representação de correntes políticas diversas, o Senado é eleito pelo princípio da representação majoritária, que aumenta a *chance* do situacionismo. Dir-se-á que, sendo apenas três os representantes de cada Estado no Senado, dos quais se elegem dois de uma vez e o terceiro de outra, não seria possível a representação proporcional. Mas isso não desmente a tese sustentada. Se os três senadores se elegessem de uma só vez, ou se fôsse maior o número de senadores por Estado, poder-se-ia aplicar o sistema proporcional. Mas isto, sim, é que não seria de esperar, porque tiraria ao Senado a sua característica verdadeira de órgão governista e conservador.

Nem se diga que, sendo a sociedade *grosso modo* constituída de uma alta conservadora e outra renovadora, o Senado é necessário para representação da primeira no poder. A representação proporcional da Câmara já é garantia suficiente

sob êste aspecto. Acrescentar-lhe o Senado significa, na verdade, outorgar representação privilegiada à corrente conservadora.

Durante o Império era notório o reacionarismo do Senado, devido fundamentalmente à forma de sua composição: nomeação vitalícia pelo Imperador, dentre listas tríplices organizadas por via eleitoral. O projeto de reforma da Constituição, que resultou afinal no Ato Adicional, depois de mutilado pela segunda Câmara, tornava os senadores eletivos e abolia a sua vitaliciedade, mas essa proposta revolucionária não prevaleceu. [19]

Os constituintes de 91, muito apegados ao modêlo norte-americano, construiram o Senado segundo as linhas fundamentais que ainda hoje prevalecem. Era uma nova experiência, que a história da Primeira República não aconselhava a reproduzir. [20]

Em 1933, quando se procedeu oficialmente ao estudo das bases da reconstitucionalização do país, o ambiente político era de renovação, embora cheio de inconsequências e vacilações. Nesse clima de procura de soluções políticas novas, em que dominava o ressentimento contra a hipertrofia do executivo, o Ante-Projeto de Constituição, organizado por uma comissão especial, instaurava entre nós o sistema unicameral, embora instituísse um Conselho Supremo com funções políticas e administrativas, dispondo inclusive da iniciativa legislativa.[21] A Constituição de 1934, refletindo em parte essas tendências, adotou uma fórmula conciliatória: ampliou a competência legislativa da Câmara em detrimento do Senado e procurou dar a êste a "coordenação dos poderes" mediante atribuições diversas.

---

19 Cfr. Aurelino Leal, *História Constitucional do Brasil*, Rio, 1915, ps. 167 e segs.

20 Referindo-se ao projeto da atual Constituição, assim se exprimiu João Mangabeira a êste respeito: "O substitutivo mantém o Senado, tal qual na Constituição de 91, como duplicata da Câmara, com os mesmos poderes legislativos desta, dificultando, retardando, obstruindo e, não raro, impossibilitando a legislação, numa época em que se pede rapidez, segurança e eficiência nos negócios públicos ... O substitutivo mantém o Senado de 91, oligárquico e corrilheiro, como nós o conhecemos, e dividindo, em suas funções, o Poder Legislativo, por isso mesmo, o enfraquece, transformando-o em cabeça de turco dos protestos gerais quando a Câmara popular, tolhida em seus movimentos, não corresponde aos anseios nacionais". (*Correio da Manhã* de 3-8-1946).

21 *Anais*, vol. I, 1934, ps. 132 e segs.

A Carta de 1937, fiel à sua orientação autoritária, dava grande projeção à segunda câmara — Conselho Federal —, que nunca se instalou, e aumentava o seu caráter governista, reduzindo a representação de cada Estado a um conselheiro, eleito pela assembléia legislativa estadual, e permitindo a nomeação de dez conselheiros pelo Presidente da República.

O atual Senado resulta, mediatamente, da tradição de 91 e, imediatamente, da Lei Constitucional n.º 9, através da qual o govêrno de então, acossado pela oposição política que saiu à rua em fevereiro de 1945, procurou manter tudo quanto poude da Constituição de 1937, modificando-a sòmente no que fôsse necessário para conter o impulso democrático que o próximo fim da guerra estimulava em amplos setores da população brasileira. Em 2 de dezembro de 1945, as urnas mandaram à assembléia constituinte uma grande maioria de elementos vinculados ao Estado Novo, conforme salientou então o líder da maioria, hoje Vice-Presidente Nereu Ramos.

Consequentemente, a tradição da nossa câmara alta, as origens imediatas do atual Senado e a especial composição da assembléia constituinte que elaborou a Constituição vigente, tudo isso confirma a nossa observação de que o Senado brasileiro subsiste, com as suas atuais características, muito menos por ser um órgão essencial ao regime federativo, do que por ser uma câmara governista e conservadora. E aí se vê, mais uma vez, que a realidade costuma pôr os princípios e as fórmulas a seu serviço.

10. Assim explicadas, sumariamente, a significação do bicameralismo, em geral, e a significação do bicameralismo brasileiro, em especial, vejamos como a Constituição vigente organizou a colaboração recíproca das duas casas do Congresso.

Pela Constituição de 1891, a elaboração de uma lei dependia da maioria dos votos das duas casas do Congresso e da sanção presidencial (art. 37). Se o projeto fôsse desaprovado pelo Presidente, podia o veto ser removido por dois terços de votos das duas câmaras (arts. 37, § 3.º, e 40). As emendas da câmara revisora, quando confirmadas por dois terços dos votos presentes, ficariam prevalecendo, desde que a outra câ-

mara não reunisse, para rejeitá-las, igual maioria; mas, contando com dois terços de votos, a câmara iniciadora podia impor sua redação primitiva à casa revisora (art. 39).

Na Constituição de 1934, afora disposições peculiares sôbre a iniciativa dos projetos (art. 41), as leis também dependiam em princípio da maioria dos votos das duas câmaras e da sanção presidencial (art. 43), mas em diversas matérias não colaborava o Senado (art. 91) e em outras dispensava-se a sanção presidencial (art. 40). Os poderes das duas câmaras, uma em face da outra, quando ambas colaboravam na feitura da lei, eram quase idênticos aos definidos na Constituição anterior: a câmara revisora podia impor suas emendas à outra casa, confirmando-as por dois terços dos votos presentes; por seu lado, a câmara iniciadora podia impor o texto primitivo, rejeitando as emendas confirmadas pela casa revisora, o que dependia de dois terços dos votos presentes (na Câmara dos Deputados) ou de dois terços dos seus membros (no Senado) (art. 44).

O projeto de Constituição de 27 de maio de 1946 (arts. 37 e 38) e o substitutivo publicado na sessão de 8 de agôsto (arts. 68 e 69) adotavam critério idêntico ao da Constituição de 1891, quanto aos poderes das duas câmaras, nas matérias que dependem da mútua colaboração, mas alteravam de dois terços dos votos presentes para metade mais um da totalidade dos membros a exigência de maioria especial para que a câmara revisora confirmasse suas emendas ou para que a câmara iniciadora rejeitasse as emendas já confirmadas pela outra casa.

Em tais condições, um projeto poderia eventualmente ter de transpor cinco etapas (sem falar no veto presidencial e no julgamento do veto pelas câmaras): 1) aprovação no câmara iniciadora; 2) emendas na revisora; 3) rejeição das emendas na primeira; 4) confirmação das emendas na segunda e, finalmente, 5) rejeição na câmara iniciadora das emendas confirmadas na revisora. O texto constitucional, que afinal prevaleceu, reduz essas etapas a três e simplifica o processo da segunda e da terceira: o projeto, aprovado numa câmara, é revisto na outra, em um só turno, e volve à primeira para acei-

tar ou rejeitar as emendas, [22] subindo logo ao exame presidencial. [23]

Simplificaram-se, por essa forma, os trâmites legislativos, em reconhecimento a uma necessidade evidente: nos dias de hoje, ou o Estado legisla rapidamente, ou ficará manietado. Mas para atenderem a essa necessidade, os constituintes de 1946 não foram consequentes na estruturação do bicameralismo, o que mostra que teriam agido mais acertadamente se houvesse instituído o sistema unicameral. Conciliar um mecanismo duplicado (que serve melhor para obstruir a tarefa legislativa) com propósito de acelerar a elaboração das leis é uma ilusão, que não deveria ter sido acalentada. E ainda aí, nos expedientes que foram afinal adotados, predominou o espírito governista e conservador.

Como vimos, a câmara revisora, se julga que um projeto contém disposições inaceitáveis, só tem um recurso: rejeitá-lo. Que não tenha a veleidade de o emendar, para podar sòmente os espinhos, porque a câmara iniciadora, por simples maioria, pode desprezar tôdas as emendas e enviar à sanção o projeto primitivo.

Rejeitado pela câmara revisora, o projeto só pode ser renovado na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das câmaras (art. 72). Se a matéria for daquelas que cabem na sua iniciativa, deverá adiantar-se na renovação, para que, da segunda vez, seja à outra câmara, e não a ela, que fique a alternativa de rejeitar o projeto *tout court*. Já se vê, portanto, que semelhante procedimento é muito mais adequado para impedir do que para apressar a legislação, e aqui se nota a primeira inconsequência do legislador constituinte.

Por outro lado, a Constituição tornou a iniciativa de certas leis privativa do Presidente da República e da Câmara dos

---

22 Ensinava Barbalho que a câmara iniciadora não tinha o direito de emendar as emendas da câmara revisora: só podia aceitá-las ou rejeitá-las (*Constituição Federal Brasileira*, Rio, 1902, p. 151). Esta doutrina continua válida em face da Const. de 1946.

23 Constituição, art. 68: "O projeto de lei adotado numa das câmaras será revisto pela outra, que, aprovando-o, o enviará à sanção ou à promulgação (artigos 70 e 71).

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

Art. 69: "Se o projeto de uma câmara fôr emendado na outra, volverá à primeira para que se pronuncie acêrca da modificação, aprovando-a ou não.

Parágrafo único. Nos têrmos da votação final, será o projeto enviado à sanção".

Deputados, acrescentando que os projetos de origem governamental começarão obrigatoriamente na Câmara dos Deputados. E' o que sucede, por exemplo, com o orçamento, de que já nos ocupamos. Em tais assuntos, portanto, o papel do Senado se resume a impedir a legislação, desde que a Câmara não aceite as suas emendas, e frequentemente êsse recurso não poderá ser utilizado, porque trará maiores malefícios do que benefícios. Mas não é uma bradante inconsequência que uma câmara possa impedir uma lei, mas não possa colaborar na sua feitura? E' verdade que em muitos casos a simples ameaça de rejeição possa tornar a outra Câmara mais dócil no exame de suas emendas. A formação de comissões inter-parlamentares contribuiria para êsse resultado, embora o plenário ficasse sempre com a liberdade de desaprovar os entendimentos negociados na comissão.

Quando uma das Câmaras não aceitar as emendas da outra, pelo menos as mais importantes, ainda haverá o remédio do veto presidenciial. Mas, em primeiro lugar, não são as câmaras que proferem o veto e, em segundo lugar, trata-se de um recurso de efeitos limitados quanto à eficiência legislativa, porque é muito mais adequado para embaraçar a legislação do que para colaborar nela. Através do veto, não se pode acrescentar coisa alguma ao projeto, mas apenas suprimir. Quando não atinge todo o projeto, funciona, portanto, como simples emenda supressiva. Além disso, em caso de veto, as duas câmaras se reúnem conjuntamente, podendo rejeitá-lo por dois terços dos votos presentes (art. 70, § 3.º). Há nesta hipótese, sem dúvida, um refôrço da posição governista, não só porque o executivo já terá manifestado claramente a sua opinião, como ainda porque a mistura dos senadores aos deputados fortalece a bancada situacionista no plenário, já que no Senado a oposição é muito menor do que na Câmara. A exigência dos dois terços na reunião conjunta, para remover o veto, e o refôrço da posição governista representado pelo voto dos senadores aumentam de fato o pêso do veto, mas não podem mudar-lhe a natureza de emenda supressiva.

Quando a matéria couber na iniciativa de qualquer das câmaras, e desde que seja controvertida em pontos substanciais, poderão ficar as duas casas a disputar corrida, a ver qual dos projetos será aprovado em primeiro lugar. O Senado, menos numeroso e mais homogêneo, levará sempre vantagem

nesse páreo, reduzindo-se a Câmara dos Deputados, em tal hipótese, à contingência de rejeitar o projeto senatorial, ou correr o risco de ter as suas emendas desprezadas.

E' claro que as coisas não se passam na realidade com a feição extremada que aqui figuramos. Mas basta que isso possa ocorrer para vermos que o sistema foi mál construído. Na sua estruturação predominou o espírito governista e conservador, e a consequência foi esta: o nosso Congresso está muito mais habilitado para embaraçar a legislação do que para legislar. A proibição das delegações legislativas, à qual já dedicamos um comentário anterior, [24] agrava a situação.

Nos dias de hoje, um Congresso incapaz de legislar é um Congresso condenado. E a sua desmoralização é o último passo para a ditadura.

*