

**INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

**REPRESENTATIVIDADE DOS ESTADOS  
E PACTO FEDERATIVO**

---



**Ana Cláudia Silva Scalquette\***  
**José Luiz Toro da Silva\***  
**Tatiana Penharrubia Fagundes\***

## **1 Introdução**

Desde o início do federalismo pudemos perceber que sua forma veio se alterando com o decorrer do tempo e em virtude das muitas mudanças sociopolíticas pelas quais o mundo já passou e até hoje passa.

Quanto ao sistema representativo não é diferente, o objeto de nosso estudo inclui as possíveis mudanças propostas por estudiosos que visam à melhoria do sistema em nosso país.

Diante dos pilares do federalismo e das premissas do conceito de Estado-membro chegaremos à importância da representatividade como exercício máximo da democracia.

Nos ensinamentos de Gilberto Amado (1999, p.57):

Os regimes caem quando traem a sua essência, à sua razão de ser, ao seu princípio. Caiu a monarquia absoluta quando os reis corromperam a monarquia transformando o poder que devia ser a proteção dos povos em instrumento de opressão dos povos. Perece a democracia quando ela falha ao princípio da representação ao da escolha dos mais capazes para dirigir a coisa pública.

## **2 O papel dos Estados-membros no Pacto Federativo**

### **2.1 Conceito de Estado-membro**

A forma federal de Estado veio acompanhada pela criação dos Estados-membros. Estes não são apenas partes constitutivas do Estado federal, são autônomos, por disposição constitucional. A autonomia é característica essencial à estruturação do Estado federal.

---

\* Mestrandos em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Sobre seu conceito, preleciona André Luiz Borges Netto (1999, p.65):

Os Estados-membros são as unidades autônomas integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, sendo pessoas jurídicas de direito público interno, o que significa dizer que podem fazer parte de relações jurídico-processuais, no pólo ativo ou no passivo, revelando-se, ainda, como autênticas *pessoas políticas*, de onde decorre sua capacidade para legislar, julgar e administrar, de acordo com as previsões normativas existentes.

Autonomia, nos dizeres de Raul Machado Horta (1995, p.426), “é a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos”.

Importante destacar que, para que os Estados-membros tenham efetivas condições de exercer as autonomias legislativa e administrativa, mister se faz, também, a autonomia financeira. Ou seja, os Estados-membros devem ser dotados de receitas próprias a fim de cumprirem as disposições constitucionais e infralegais e atuarem positivamente dentro do Estado federal. Por isso, há a previsão legal da cobrança de diversas espécies tributárias a favor dos Estados-membros, mecanismo do qual eles poderão utilizar-se para complementar as suas receitas.

Para reforçar o bom desempenho das atividades legais a serem cumpridas, o Estado-membro conta, hoje, com a ajuda da União, mediante o repasse de parte das receitas tributárias arrecadadas pelo governo central.

## **2.2 Coexistência do duplo ordenamento jurídico: do Estado Federal e dos Estados-membros**

Nascido o Estado Federal brasileiro com o Decreto n.1/1889, foi logo previsto na Constituição de 1891, este instrumento jurídico rígido, a forma e finalidades do novo Estado federal, bem como instituído o pacto federativo, do qual União e Estados-membros e, posteriormente, municípios e Distrito Federal são entes indissolúveis, que representam o Estado federal, não se admitindo o direito de secessão, isto é, de separação da Federação.

A Constituição Federal garante a autonomia dos Estados-membros, cabendo-lhes a elaboração de suas leis estaduais e da Constituição Estadual, do que decorre o estabelecimento de suas ordens jurídicas internas. Para tanto, a Constituição lhes outorga as competências remanescentes.

Decorrência ainda da autonomia é a participação dos Estados-membros na vontade central (do Estado Federal), pela representação no Senado Federal.

Preleciona Raul Machado Horta (1995, p.377-378), a respeito da criação dos Estados-membros:

A Constituição Federal de 1891, que implantou a República Federal, é a fonte da criação originária do Estado-membro, por um processo jurídico-normativo. Com efeito, dispunha o art. 1º da Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, que a República

Federativa e os Estados Unidos do Brasil decorriam da “União perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias”, para, na regra seguinte, tornar explícito que “cada uma das antigas Províncias formará um Estado” (art. 2º), caracterizando a criação jurídica do Estado-membro no texto constitucional. Os artigos inaugurais da Constituição de 1891 descrevem a formação simultânea da República Federativa e dos Estados-membros.

Assim, a implantação do Estado Federal fez nascer dois ordenamentos jurídicos distintos, o central – representado pela União – e os periféricos – representados pelos Estados-membros, que são unidades componentes do pacto federativo. Esses dois ordenamentos são originariamente autônomos e necessitam coexistir dentro do Estado federal.

Sobre o tema, Raul Machado Horta (1995, p.346) continua:

O Estado Federal requer duplo ordenamento, desencadeando as normas e as regras próprias de cada um. Refiro-me ao ordenamento da Federação ou da União e aos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros. O ordenamento da Federação ou da União é o ordenamento central e suas decisões ou normas de administração, legislação ou jurisdição vão dispor de incidência nacional, atingindo o território e a população do Estado Federal no seu conjunto. Os ordenamentos dos Estados-membros, com suas regras e decisões administrativas, legislativas e judiciais, são ordenamentos parciais e intra-estatais. Os ordenamentos jurídico-políticos dos Estados são plurais, correspondendo ao número de Estados que compuserem o Estado Federal. O ordenamento da Federação ou da União, vale dizer, do Governo Federal, é unitário.

### **2.3 Manutenção da unidade nacional e necessidade de descentralização**

Do princípio da indissolubilidade do vínculo federativo decorrem, segundo Alexandre de Moraes (2001, p.256), “duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora”.

A unidade nacional decorre da soberania do Estado Federal. A soberania apresenta-se indivisível e, por isso, do ponto de vista global, somente o Estado federal é soberano, os entes da federação não são soberanos e sim autônomos.

A respeito, ensina Michel Temer (1993, p.58):

Ela (soberania) faz com que, no plano jurídico, inexistam Estados maiores ou menores, fortes ou fracos, mais ou menos importantes. Iguala-os a todos, pois, em nível externo, não reconhece nenhum poder superior ao seu. Reconhece-os iguais. Admite, pois, os demais Estados. Ou seja, entrevê neles a soberania.

Além disso, há, para a manutenção do Estado Federal, a necessidade de descentralização. Sobre ela, assevera André Luiz Borges Netto (1999, p.46):

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

O cerne, o núcleo, a própria razão de ser do Estado Federal reside na característica da *descentralização política*, onde diferentes níveis de governo ou de centros decisórios possuem a faculdade, delegada pela Constituição, de emitir, criar ou editar as normas jurídicas necessárias para controlar a conduta humana em determinado espaço territorial.

No mesmo sentido é o posicionamento de Michel Temer (1993, p.56), que destacamos:

*Descentralizar* implica a retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, passando elas a ser próprias do novo centro. Se se fala em descentralização administrativa quer-se significar a existência de novos centros administrativos independentes de outros. Se a referência é a descentralização política, os novos centros terão capacidade política. Mas o que significa *ser capaz*, politicamente? É ter a possibilidade de estabelecer os comandos normativos sobre assuntos de sua competência.

[...]

A descentralização política significa a realidade de várias **peessoas** (entendidas como centros de imputação de direitos e deveres) investidas da função de dizer, por meio de regras gerais e abstratas, sobre tudo o que importa a uma coletividade e que configuram as suas competências. Quer dizer, os comandos reguladores da atividade de uma pessoa não vêm de fora dela, mas dela própria. Ser *capaz* politicamente é, em síntese, ter capacidade legislativa.

A necessidade descentralizadora, de que trata Alexandre de Moraes, reflete o modo de ser do Estado Federal. Do ponto de vista interno, os entes da federação – União, Estados-membros, municípios e Distrito Federal – são dotados de autonomia, que se reflete na possibilidade de criar seus próprios ordenamentos jurídicos.

A criação do ordenamento jurídico só tem sentido se acompanhada da repartição de competências e, conseqüentemente, da descentralização administrativa e política. Pela primeira, evita-se a subordinação entre os entes federativos. Pela segunda, são eles dotados de capacidade legislativa, isto é, capacidade de se autogerir, dentro dos seus territórios.

É a lição de André Luiz Borges Netto (1999, p.48):

As competências administrativas e legislativas que possuem as entidades federadas (Estados-membros) é um sinal revelador da autonomia que ostentam o regime federativo, que se traduz, ainda, na capacidade de autogoverno (escolha de seus governantes e dos membros do Poder Legislativo local) e de auto-administração (administração própria dos negócios internos), que se dá principalmente através da edição de Constituições próprias, locais ou estaduais.

## 2.4 Participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional

Com a Federação, os Estados até então *soberanos* entenderam de participar na formação da vontade nacional. Quiseram, dessa maneira, compartilhar do exercício da soberania, que, pelo pacto federativo, se deferia tão-só à União. Elaborou-se, então, um sistema bicameral, que estabeleceu que o Poder Legislativo da União deveria ser exercido por um órgão – o Congresso – composto de duas Câmaras: a Câmara dos Representantes e o Senado.

Na Câmara dos Representantes, de natureza democrática, teriam lugar os representantes da Nação e, no Senado, de natureza federativa, se congregariam os representantes dos Estados-membros.

Dessa forma, a participação dos Estados na formação da vontade nacional se fez obrigatória, uma vez que a elaboração da lei não pode prescindir da intervenção do Senado.

Melhor explicando, é pressuposto do Estado Federal a existência dos Estados-membros, estes dotados de autonomia administrativa e política.

Da autonomia decorre que o Estado-membro é ente capaz de participar da elaboração da vontade nacional da Federação. Por isso, o poder político, no Estado Federal, é realizado conjuntamente pela União (vontade central) e pelos Estados-membros (vontade periférica). A participação do Estado-membro na vontade nacional ocorre através de um órgão do Poder Legislativo, denominado Congresso Nacional.

O Poder Legislativo federal apresenta-se bicameral, ou seja, formado por uma câmara que representa o povo (artigo 45, da Constituição Federal) – Câmara dos Deputados – e por uma câmara que representa os Estados-membros (artigo 46, da Constituição Federal) – Senado Federal.

Nesse sentido, afirma José Alfredo Baracho (1986, p.30):

Constitui característica do Estado federal a consagração de uma dupla representação. Num dos órgãos legislativos, é a população global do Estado que envia os seus representantes, no outro são as coletividades particulares que se fazem representar.

## 2.5 Federalismo igualitário ou homogêneo e o federalismo heterogêneo

Segundo Pedro Salvetti Netto (1984, p.70), "de acordo com o número, igual ou desigual, de representantes dos Estados-membros, no Senado Federal, teremos o federalismo igualitário ou homogêneo e o federalismo heterogêneo".

A primeira federação, de que nos dá notícia a história, optou pelo primeiro sistema. A Constituição norte-americana consignou que o Senado dos Estados Unidos compor-se-ia de dois senadores de cada Estado, eleitos pela respectiva população, por um período de seis anos, e cada um teria direito a um voto.

Salvetti Netto (1984, p.70), destaca que "apesar de revogado este parágrafo pela Emenda n.XVII, no que concerne ao colégio eleitoral competente para eleger

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

os senadores, esta Emenda manteve a representação igualitária dos Estados-membros: dois senadores por Estado”.

A questão foi bastante discutida na Convenção de Filadélfia, onde os Estados mais populosos pretendiam um maior número de representantes, mas a tese da igualdade dos Estados federados foi aprovada, dando surgimento à representação igualitária.

No Brasil, a Constituição de 1891, ao considerar o modelo norte-americano, trouxe o princípio do federalismo homogêneo, em que cada Estado, independentemente de sua importância econômica, de sua densidade demográfica, se representaria no Senado com o mesmo número de delegados.

No entanto, Salvetti (1984, p.71) destaca que, “nem todas as federações adotaram a representação igualitária. Crendo que a representação heterogênea fere o princípio fundamental da própria federação: o da autonomia dos Estados-membros”.

Em sua análise (1984, p.71):

o tratamento desigual para entidades políticas que se dizem autônomas fere o pacto federativo, pois o bicameralismo surgiu para que cada Estado federal se representasse na formação da vontade nacional e que essa representação se desse de maneira igualitária, em nome do equilíbrio dessas unidades políticas.

Destaca-se que a representatividade e a bicameralidade possibilitam que a tomada de decisões atenda tanto às exigências do povo como às dos Estados-membros e, em virtude disso, essa representatividade, juntamente com o pacto federativo, foi sofrendo mudanças através dos tempos, o que nos permite fazer um apanhado dessa transformação pela história de nosso país.

### **3 O Federalismo e a representatividade no Brasil**

#### **3.1 Evolução da formação da estrutura do Estado brasileiro**

A divisão do território em capitâneas hereditárias levou à colonização do Brasil. O território foi dividido em doze porções irregulares de terra e distribuídas aos homens ricos que quisessem morar no país e defendê-lo de ataques. Os senhores recebiam a terra a título de doação, daí porque eram chamados de donatários e deveriam zelar pela sua proteção. Não havia qualquer vínculo entre as capitâneas e estas detinham, dentro dos limites de seu território, as jurisdições cível e criminal. Nas palavras de José Afonso da Silva (1995, p.72), “A dispersão do poder político e administrativo era assim completa, sem elo que permitisse qualquer interpenetração, salvo apenas a fonte comum que era a metrópole”.

Embora não tenham perdurado, as capitâneas foram importantes para desenvolver os primeiros núcleos de povoação e, com isso, provocar o desenvolvimento econômico e social destas regiões.

Em 1549, ainda no Brasil Colônia, foi introduzido o sistema dos governadores-gerais, responsáveis pelas organizações política e militar das capitanias hereditárias. Verificamos o primeiro elemento centralizador que, posteriormente, dará origem ao Estado unitário brasileiro. Houve, também, a subordinação das capitanias aos governadores-gerais.

Em momento posterior, as capitanias vão se fragmentando em novos centros e se libertando da metrópole e dos governadores-gerais. Transformam-se em capitanias autônomas, independentes do poder central dos governadores-gerais e senhoras da autoridade local, representadas por autoridades judiciária, militar e política próprias.

Temos, já nessa época, o Senado da Câmara ou Câmara Municipal, órgão do poder local. Sobre o Senado, importante a lição de José Afonso da Silva (1995, p.74):

Era composto de vários “oficiais”, à imitação do sistema de Portugal. Seus membros eram eleitos dentre os “homens bons da terra”, que, na realidade, representavam grandes proprietários rurais. Assim foi nas zonas açucareiras. Mas, nas zonas pastoris e mineradoras, essa organização municipal não encontrou condições de prosperar, salvo no fim da colônia com a decadência da mineração e maior estabilidade populacional.

A Proclamação da Independência trouxe uma nova e importante preocupação – a necessidade da implantação da unidade nacional. Sobre este assunto, destaca ainda o autor (1995, p.75-76):

o problema da *unidade nacional* impõe-se como o primeiro ponto a ser resolvido pelos organizadores das novas instituições. A consecução desse objetivo dependia da estruturação de um poder centralizador e uma organização nacional que freassem e até demolissem os poderes regionais e locais (das capitanias hereditárias), que efetivamente dominavam no país, sem deixar de adotar alguns dos princípios básicos da teoria política em moda na época.

### **3.1.1 Constituição de 1824**

A unidade nacional foi obtida com a Constituição do Império, de 1824, outorgada por D. Pedro I. As capitanias foram transformadas em Províncias autônomas (artigo 2º); o governo era, conforme artigo 3º, monárquico hereditário, constitucional e representativo, houve a divisão quadripartita do poder – Moderador, Executivo, Judiciário e Legislativo – e também previu a garantia dos direitos individuais, para se coadunar com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

O Poder Moderador era exercido privativamente pelo imperador e competia a salvaguarda da independência, do equilíbrio e da harmonia dos demais poderes políticos (artigo 98). O Poder Executivo era exercido pelos ministros de Estado e tinha o imperador como chefe. O Poder Judiciário era independente e composto de

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

juízes e jurados (artigo 151). O Poder Legislativo era exercido pela Assembléia Geral, dividida em duas Câmaras: a dos deputados – eletiva e temporária – e a dos senadores, estes nomeados pelo imperador, que os escolhia dentro de uma lista tríplice eleita por província e gozavam de vitaliciedade (artigos 13, 35, 40 e 43). A eleição era censitária e indireta. A escolha do senador também poderia ser feita pelo imperador, no gozo de seu Poder Moderador.

Importante a lição de Dircêo Torrecillas Ramos (2000, p.165-166):

De acordo com o artigo 40, o Senado era composto de membros vitalícios e organizado por eleição Provincial. Conforme o artigo 41, cada Província tinha tantos Senadores quantos fossem a metade de seus respectivos Deputados. O artigo 42 garantia que a Província que tivesse um Deputado teria pelo menos um Senador.

Constata-se já nesse período a assimetria. A Constituição determinava o número de representantes das Províncias no Senado, como sendo a metade de seus deputados. Havia, embora o Senado não fosse órgão de representação de Estados, no Estado Unitário, um desequilíbrio entre as províncias com maior ou menor número de membros. Esta assimetria era mais enfática devido à falta de paridade na segunda câmara.

Já na época do Brasil imperial foi adotado o bicameralismo, com a previsão de duas câmaras para comporem o Poder Legislativo: a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Senadores.

À época do Império, o Estado brasileiro apresentava-se unitário, possuindo um poder central e províncias autônomas (poder político era descentralizado).

### **3.1.2 Constituição de 1891**

O Estado federal foi acolhido no Brasil mediante a publicação do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, data da Proclamação da República e, portanto, o estado unitário da época da monarquia era substituído pela forma de Estado federativo. O citado Decreto instituiu, também, como forma de governo, a república.

Por isso, as antigas capitanias hereditárias, da época do Brasil Colônia, e as antigas Províncias, da época do Brasil Império, foram substituídas pelos Estados-membros, criações do Estado federal.

A previsão constitucional do Estado Federal ocorreria dois anos mais tarde, com a Constituição de 1891. Essa Constituição inovou a ordem jurídica vigente porque, nos dizeres de Raul Machado Horta (1995, p.56-57), “rompeu com a forma monárquica de Governo, a forma unitária de Estado e o sistema parlamentar de Governo, para instaurar a República, o Federalismo e o Presidencialismo, formas políticas sob as quais vivemos”.

Inserem-se também nas inovações trazidas por essa Constituição, a tripartição dos poderes, harmônicos e independentes entre si (artigo 15), o presidencialismo, a previsão da intervenção federal, a garantia dos direitos individuais, a importância do Supremo Tribunal Federal, o controle de constitucionalidade das leis, o regime

representativo, o bicameralismo federal, no qual o Senado passou a representar os Estados-membros, a repartição de competências e a previsão dos poderes enumerados à União e a competência remanescente aos Estados-membros autônomos, o *habeas corpus*. Por essa Constituição são, pois, entes da federação, a União e os Estados-membros.

Quanto à representação no poder central, a Câmara dos Deputados vigia a proporcionalidade ao número de habitantes, com o mínimo de quatro deputados. No Senado, a representação era paritária, formada por três senadores de cada Estado e três senadores do Distrito Federal. A Constituição previa, ainda, a autonomia dos Estados-membros, através da necessidade de auto-organização, obtida por um Poder Constituinte próprio, que criará suas leis, mas deverá obedecer aos princípios constitucionais da União.

O Estado unitário é substituído pelo Estado federal, com Estados-membros autônomos e competentes para auto-organização e autolegislação.

### 3.1.3 Constituição de 1934

Foram mantidos a república, a federação, o presidencialismo, a tripartição dos poderes e o regime representativo. Entretanto, os poderes da União aumentaram e houve o rompimento do bicameralismo rígido.

O rompimento do bicameralismo rígido ocorreu porque o Senado foi transformado em órgão de colaboração da Câmara dos Deputados, competindo somente a estes últimos o exercício do Poder Legislativo. Vejamos a lição de Raul Machado Horta (1995, p.534):

No Brasil, o Senado estava inserido na estrutura republicana, desde 1891, para exprimir a representação eletiva e popular dos Estados da Federação.

[...]

A Constituição Federal de 1934 não acolheu a solução monocameral de uma *Assembléia Nacional*, como propunha o Anteprojeto da *Comissão do Itamarati*, mas o bicameralismo recebeu profunda desfiguração em seu texto.

Consagrou-se o bicameralismo incompleto, forma híbrida de ente irreconhecível na pureza de suas linhas. O processo legislativo refletiu o hibridismo da solução constitucional. Ele foi bicameral quando se impunha a *colaboração* do Senado na confecção dos atos legislativos (arts. 22, 91, I, a-I), e monocameral, quando essa colaboração era dispensada (art. 43).

O bicameralismo incompleto consistia, pois, na tentativa de retirar do Senado a representação dos Estados, função esta exercida durante a vigência da Constituição de 1891, deixando tal função unicamente à Câmara dos Deputados. Por isso, o número de representantes do Senado foi diminuído para dois membros.

Quanto à representação na Câmara dos Deputados, foi criada a representação profissional, com direito a um quinto da representação popular, e foi dividida em

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

quatro grupos: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; e profissões liberais e funcionários públicos (artigo 23, § 3º). Foram criadas, ainda, duas vagas de deputados para os territórios.

Com essa Constituição, os territórios são incluídos como entes da federação, juntamente com a União e os Estados-membros. Reconhece, ainda, a autonomia dos municípios, em especial para eleger prefeito e vereadores e para a arrecadação e aplicação de suas rendas. Entretanto, marca essa Constituição a redução da autonomia dos Estados-membros e a ampliação da competência da União. Nesse sentido, a lição de Raul Machado Horta (1995, p.59):

O dilatado grau de intervencionismo econômico e social, que a Constituição de 1934 adotou, repercutiu no alargamento da competência da União Federal, para atender às novas dimensões do Estado, e esse processo de dilatação da competência federal acarretou a correspondente redução da autonomia do Estado-membro.

#### **3.1.4 Constituição de 1937**

A Constituição de 1937, proveniente do golpe do *Estado Novo*, modificou a forma de Estado, conduzindo ao unitarismo. A Constituição não fala mais em *Estados Unidos do Brasil*, como nas Cartas anteriores, mencionando apenas, em seu artigo 1º, que: “O Brasil é uma República”. Foi implantada uma estrutura altamente centralizadora.

Foi a Constituição do Estado Novo, outorgada por Getúlio Vargas, que suprimiu o federalismo, a relação dos poderes, a representação, dissolveu o Congresso e extinguiu os partidos políticos, implantando a ditadura e o Estado unitário.

O período de 1937 a 1945 demonstra o desaparecimento total do federalismo, mas a vitória da democracia contra o nazismo, na Segunda Guerra Mundial, fez que a ditadura da Carta de 1937 chegasse ao fim (Ferreri, 1995, p.30).

#### **3.1.5 Constituição de 1946**

Aboliu o Estado Novo e retomou alguns dos objetivos da Carta de 1934. Reabriu o Congresso. Os deputados passaram a ser eleitos pelo sistema proporcional, fixando um para cada território e, no máximo, sete deputados para cada Estado-membro e para o Distrito Federal. Quanto ao Senado, recebeu de volta todas as atribuições que o qualificam como órgão legislativo da federação, representando os Estados-membros e do Distrito Federal no poder central. O número de representantes aumentou para três membros para cada um deles.

Como o Senado volta a representar a vontade dos entes da Federação, e a Câmara dos Deputados consiste na representação da vontade popular, temos o restabelecimento do chamado bicameralismo de equilíbrio, com participação das duas Casas na elaboração da lei.

Como na Constituição de 1934, houve ampliação das competências da União em detrimento da autonomia dos Estados-membros.

A centralização do poder foi mantida e surgiu o federalismo cooperativo, dentre os quais denotamos a contribuição da União na distribuição dos impostos arrecadados por ela, em favor dos Estados-membros e dos municípios. Entretanto, há um risco nesta situação, o da perda da autonomia dos Estados-membros e municípios. Conforme preleciona Dircêo Torrecillas Ramos (2000, p.170):

Verifica-se o desenvolvimento de cooperação, a assimetria constitucional para a correção da assimetria de fato, quanto à superfície, população, consumo e produção. É correto no sentido de que a “igualdade consiste em tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades”.

[...]

Estes tratamentos têm o seu risco. A concentração de recursos nos domínios da União, para posterior redistribuição, acentua a tendência centralista. Com esta, Estados e Municípios poderão perder sua autonomia que fere um dos princípios do federalismo.

### **3.1.6 Constituição de 1967**

A Constituição do Brasil, como foi chamada, foi promulgada em 1967 e sofreu influências da Carta de 1937. Os poderes da União e do Presidente da República foram ampliados, e a previsão da redistribuição dos tributos arrecadados pela União aos Estados-membros e municípios veio reforçar a centralização do poder. O sistema tributário nacional e a distribuição de rendas foram alterados. Ampliou o rol de direitos individuais garantidos, nele incluindo a proteção aos direitos políticos.

A autonomia de Estados-membros e municípios foi mantida, mas cada vez mais forte mostrava-se a sujeição destes ao poder da União, em especial devido à redistribuição dos tributos, conforme explanado. A redistribuição era realizada, segundo o artigo 28, de acordo com a população, superfície, produção e consumo de cada Estado-membro ou município.

Quanto à representação, também houve mudanças. Para a Câmara dos Deputados, foi fixado um novo cálculo, proporcional à população de cada Estado-membro. Fixou-se o mínimo de sete membros para cada Estado-membro e um para cada território. A Lei n.6.007, de 19 de dezembro de 1973, e a Emenda Constitucional n.25, de 15 de maio de 1985, fixaram o número máximo de deputados em setenta e o número mínimo foi elevado para oito. Os territórios, exceto Fernando de Noronha, passaram a ter quatro representantes.

O Senado foi mantido como representante dos Estados-membros, e o seu número permaneceu em três membros.

Estas alterações na representação popular acabaram gerando o desequilíbrio pelo qual as Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, aliadas a Estados de outras regiões, mas que são beneficiados com recursos de regiões em desenvolvimento, porque foram inseridas nestas, passaram a ter maioria nas duas Casas do Congresso.

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

Isso tem repercussão nas emendas constitucionais e na legislação federal cujas aprovações dependem de maioria qualificadas. Esta legislação determina a redistribuição de rendas, alocação de recursos, incentivos, e o possível controle na aplicação dos benefícios. (Ramos, 2000, p.171)

Temos que destacar, no entanto, que:

Com a abertura da crise política na segunda metade de 1968 que culminou com a promulgação do Ato Institucional nº 5, em 13.12.68, foi totalmente extinta a federação no Brasil, assim considerada em termos jurídico constitucionais.

A EC n.1, de 17.10.69, estabeleceu uma nítida superioridade política, jurídica e financeira da União sobre os Estados-membros, que se revelou de diversas maneiras, entre as quais, uma maior amplitude de competências e atribuições legislativas da União, superioridade financeira da União, competência atribuída a um órgão da União (STF), para solucionar conflitos entre a União e os Estados e direito de fiscalização da União sobre os Estados-membros, indo até a intervenção federal (Ferrerri & Bastos, 1995, p.31-32).

### **3.1.7 Constituição de 1988**

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, “promoveu a reconstrução do federalismo brasileiro, estabelecendo a relação entre a Federação e os princípios e regras que individualizam essa forma de Estado no conjunto das formas políticas” (Horta, 1995, p.522).

Há inovação com a inserção do município (artigo 1º) e a exclusão dos territórios como entes da Federação, estes passando a constar da organização da União (artigo 18, § 2º). Por isso, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal (artigo 1º). É, pois, princípio fundamental da República, o vínculo federativo entre os entes do Estado Federal.

Ademais, conforme determinação do artigo 60, § 4º, I, a forma federativa de Estado é permanente e não poderá ser abolida em deliberação de proposta de emenda, figurando, pois, como cláusula pétrea. Pelo exposto, uma eventual queda do modelo federativo só pode ser concebida com a ruptura da Constituição e da atual ordem jurídica estabelecida.

Preservando o Pacto Federativo, os Estados-membros têm mantida sua autonomia (artigo 25), com a edição de normas próprias (leis estaduais) e com a formulação das Constituições Estaduais, ambas matérias de competência exclusiva dos Estados-membros, devendo respeitar e conservar os princípios da Constituição Federal.

Os municípios também são autônomos e receberam o direito de auto-organização, bem como a possibilidade de elaboração da Lei Orgânica (artigo 29).

Quanto à representação, para a Câmara dos Deputados foi mantida a representação popular proporcional, com o mínimo de oito e o máximo de setenta deputados

para cada Estado-membro e para o Distrito Federal (artigo 45, § 1º) e quatro deputados para os territórios (artigo 45, § 2º), conforme já previsto na Constituição de 1967.

A representação dos Estados-membros e do Distrito Federal no Senado, que garante a participação deles nas decisões do governo central, seguiu o modelo da Carta de 1967, mantendo o número de três senadores para cada Estado-membro e três senadores para o Distrito Federal, pelo mandato de oito anos, com renovação alternada, por um e dois terços, de quatro em quatro anos, e a eleição para a escolha de seus membros adota o princípio majoritário (artigo 46 e parágrafos).

### 3.2 Brasil: o federalismo por segregação

A evolução histórica das Constituições serve-nos para demonstrar que o federalismo brasileiro decorreu do *federalismo por segregação*, onde o Estado unitário fragmentou-se, dando origem a vários Estados-membros autônomos, e a ordem jurídica central, em poder da União, prevaleceu sobre as ordens jurídicas locais, dos Estados-membros. Daí poder afirmar que o Estado Federal brasileiro é composto pela coexistência de dois ordenamentos jurídicos: o central, do Estado Federal, e os periféricos, dos Estados-membros.

Por essa razão, embora tenha sofrido importantes influências do modelo federativo norte-americano, adotando-o em sua essência, o Estado Federal brasileiro, diferentemente daquele, nasceu da imposição do governo central, que criou os Estados-membros e reconheceu-lhes autonomia.

Nesse sentido, a lição de André Luiz Borges Netto (1999, p.43):

A forma unitária de Estado que havia entre nós foi transformada em federativa, outorgando-se às entidades federadas parcelas de competência, com o deslocamento de poderes do centro (da União) para a periferia (dos Estados-membros).

## 4 Da representatividade

### 4.1 Origem histórica do sistema representativo

O regime representativo não resulta da doutrina, de que as leis devem ser feitas pelos delegados da nação, mas deriva do fato de não ser possível a colaboração de todos, como nas democracias diretas, para a formação das leis.

A representação é a consequência da material impossibilidade de o povo participar da elaboração das normas jurídicas, e sua importância é percebida desde a criação do Estado. Segundo Pedro Calmon (1942, p.257-258),

mesmo o Estado-Cidade, isto é, a pequena democracia que pode mobilizar a sua população para que, na praça pública, diga coletivamente a vontade geral, não dispensou a assembléia como conjunto de homens experientes, autorizados pela idade ou pela sabedoria, expoentes, por isso, da comunidade.

Nas monarquias orientais, ao lado do príncipe absoluto, constatamos a presença do colégio sacerdotal ou do conselho de patriarcas a assisti-lo. No início essa representação se deu por direito próprio de seus membros, pois eram sacerdotes-magos, anciãos, chefes de família, heróis. Em Roma, foi organizada por uma combinação de títulos: *pater familias*, cidadãos eleitos para a função senatorial. Já na Idade Média essa representação se deu em função da classe social. Destacaram-se das respectivas corporações de artífices os seus procuradores, e as comunas, libertadas do jugo feudal, tiveram os seus governos representativos: autoridades eleitas pelo povo local. Os Estados Gerais, cortes e parlamentos da Idade Média compuseram-se de representantes das classes da sociedade, por direito pessoal e do cargo em que se achavam (nobreza e clero), e por investidura especial (terceiro Estado, ou povo).

Pedro Calmon (1942, p.259) continua, ressaltando várias passagens históricas em que podemos constatar a existência da representatividade, ainda que esta não tivesse totalmente definida sua forma, como exemplo:

Os cavaleiros que, em 1215, forçaram o rei da Inglaterra a reconhecer o princípio de que não pode haver imposto sem o consentimento dos que pagam (*no taxation without representation*), “representavam”, não importa “como”, a aristocracia territorial, a classe dos principais contribuintes.

A democracia representativa surge em face da impossibilidade de se adotar a democracia direta para a realização das funções estatais. Porém, não somente em face da impossibilidade de que um grande número de cidadãos atue diretamente, mas também para que toda a sociedade, através da ampla discussão e do estabelecimento de pontos convergentes, decida o que deve ser realizado.

É justamente no Poder Legislativo que o princípio da representação encontra ampla aplicação, evidenciando o caráter pluralista da sociedade.

É nítida a preocupação dos elaboradores da Constituição americana com o princípio democrático, evidenciando que este não pode ser, pura e simplesmente, o governo da maioria, até mesmo em face das ambições e da própria natureza humana.

É tão verdadeira aquela preocupação dos fundadores, que ainda recentemente, o ex-vice-presidente do Parlamento alemão, Burkhard Hirsch (apud Carneiro & Ferreira, 2001, p.24), ao fazer a defesa da democracia representativa, durante evento comemorativo dos cinquenta anos da Constituição alemã, disse que:

Os genitores da Constituição estavam convencidos de que a última democracia alemã havia fracassado pelo “poder das ruas” em 1933, quer dizer, com os demagogos, que mobilizaram as massas contra o *Reichstag* (parlamento). Hitler havia assumido o poder após uma eleição democrática. Por isso, construiu-se agora uma democracia fortemente representativa, de cujas decisões o povo participa apenas por intermédio do voto.

Como bem descreve Malbin (1987, p.144), a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum. Lembra que com relação à

câmara, pensava-se em grandes distritos – cerca de trinta mil pessoas como base, ou dez vezes mais populosos que um distrito legislativo estadual de tamanho razoável, na época – para que favorecessem pessoas com reputação firmada em detrimento daqueles que podiam comprar suas eleições através da amizade ou de suborno. Quanto ao Senado, as eleições indiretas surtiriam ainda melhor efeito que o tamanho do distrito. Presumia-se que os legisladores estaduais quisessem alguém competente para representar os interesses do Estado no Legislativo Nacional.

Interessante observar os critérios adotados para fomentar um conjunto comum de propósitos no Poder Legislativo, em que a própria duração dos mandatos dos senadores em relação aos deputados leva em consideração que aqueles terão mais tempo para se dedicarem às questões nacionais e não estarão tão sujeitos às pressões de seus locais de origem. O próprio fato de os congressistas somente conseguirem galgar cargos e espaços no Parlamento com o apoio de seus pares faz que tenham de buscar interesses comuns, nacionais, muito mais que interesses paroquiais.

Percebe-se, portanto, que na democracia representativa deve-se verificar o que é aceitável, tanto quanto saber o que é exeqüível.

Se um número significativo de pessoas discorda daquilo que um mandatário propõe, a Constituição é feita para obrigar esse mandatário a desistir ou a persuadir o povo a mudar de opinião. Na decisão de quando desistir e de quando persuadir consiste a essência da liderança democrática. (Malbin, 1987, p.146).

Certas práticas que acompanhamos no Parlamento brasileiro, recriminadas em um primeiro momento, reproduzem, na verdade, a essência da democracia representativa, em que os acordos políticos e os entrechoques de idéias são os mecanismos existentes para se buscar o consenso. Obviamente, essa prática será legítima quando leva em consideração o bem comum, devendo ser recriminadas as práticas que têm como finalidade apenas interesses ilícitos ou atentatórios à Nação.

Gilberto Amado (1999, p.73), ao defender a democracia representativa, por ele chamada de “representação proporcional”, assevera que é este o sistema democrático por excelência, pois torna possível a seleção das idéias pelo embate das opiniões e que leva a distribuição eqüitativa dos sufrágios ao máximo de sua proporcionalidade e, portanto, “de sua universalidade”.

#### 4.2 Do bicameralismo

Depois de analisar o fato de que o poder é exercido através de representantes do povo, convém verificar o funcionamento do Poder Legislativo, pois em geral

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

existe um caráter dualista, justamente como mecanismo de freios e contrapesos, a fim de evitar a concentração do poder em um determinado grupo. Essa idéia também esteve presente nos elaboradores da Constituição americana, pois criaram a Câmara de Representantes e o Senado.

Michel Malbin lembra que (1987, p.146-147):

A Câmara dos Representantes era o único ramo do governo federal eleito diretamente pelo povo. Todos os outros mandatos federais, inclusive para o Senado e a Presidência, eram preenchidos ou por indicação ou por eleição indireta. Nenhum membro da Câmara podia pleitear outro mandato federal sem primeiro passar por uma espécie de julgamento de seus pares políticos em nível nacional e estadual. A ambição por mandato mais alto obrigava o candidato a olhar para além dos desejos imediatos dos colegas, portanto, seria um importante contrapeso à pressão do eleitorado em favor de um político ambicioso.

O sistema bicameral significa a divisão do Poder Legislativo em duas Casas Legislativas, normalmente chamadas de Câmara Alta e Câmara Baixa, podendo ter elas competências comuns e também competências privativas.

Pinto Ferreira (1990, p.462) esclarece que sua origem provém da Inglaterra, quando em 1265 se formou o grande Parlamento: “o estadista britânico Conde Simão de Montfort, nos seus embates contra o Rei Henrique III, demonstrando o apoio dos municípios ingleses na dita luta, convocou os representantes das cidades e burgos”.

A comissão de 25 barões, encarregada de fazer cumprir a Magna Carta, foi o primeiro Parlamento inglês. Este começou a reunir-se em 1265, depois da vitória dos nobres sobre o rei Henrique III. À medida que o critério da representação se desenvolveu ao sabor da complexidade das funções de governo, perdeu a anterior qualidade econômica, para ganhar uma acentuada, crescente tonalidade política.

Eduardo I também reuniu uma grande assembléia em 1295, composta não só dos nobres e prelados, porém ainda dos deputados dos burgos, vilas e comunas, para deles obter a votação dos impostos, que assim seriam mais bem pagos pelo povo.

Desdobrou-se então o Parlamento britânico em duas Câmaras: uma, a Câmara dos Lordes, composta de membros vitalícios e quase todos hereditários; outra, a Câmara dos Comuns, composta dos burgueses (*commoners*), eleitos por cidades e vilas, e dos cavaleiros (*knights*), representantes dos condados.

Devemos ressaltar, no entanto, que os deputados comuns eram eleitos, desde o século XVI até 1832, pelos homens que fossem proprietários, a razão de dois representantes para cada vila ou condado, embora variassem extremamente de população e importância, os lugares contemplados com o direito de eleição.

Mas, segundo Pedro Calmon (1942, p.260),

foi preciso a revolução inglesa, que derrubou Carlos I, para que o parlamento assumisse – como em Roma o Senado republicano – a categoria alta de poder deliberativo do Estado, de órgão de comando na vida social. A filosofia do século XVIII, a

Independência dos Estados Unidos e a revolução francesa deram-nos enfim o “poder legislativo”, como o tivemos nos regimes liberais (sinônimos, no século XIX, de regimes representativos).

Verifica-se, portanto, que a existência de uma segunda Casa Legislativa se justifica em alguns casos por razões históricas e em outros a fim de conter abusos e arbitrariedades da Câmara Baixa.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, p.165) chega a afirmar que “não há Estado Federal que não seja bicameral, inclusive no campo marxista”, afirmando Pinto Ferreira (1990, p.470) que “o sistema bicameral tem também a sua estrutura lógica na estrutura do federalismo”.

No Estado Federal, a Câmara Baixa representa o povo e a Câmara Alta representa os Estados-membros da Federação.

Os Estados Unidos inauguram a técnica do federalismo bicameral, no qual os deputados compõem a Câmara dos Representantes, eleitos para um mandato de dois anos, repartidos pelos Estados em conformidade com a sua população, e os senadores.

Celso Ribeiro Bastos (1995, p.7), ao comentar o bicameralismo brasileiro, chega a afirmar que existe um certo enfraquecimento de representatividade dos Estados-membros porque os senadores são eleitos pelo mesmo colégio eleitoral que elege os deputados, asseverando:

O bicameralismo nacional, que coincide com a implantação da federação no país, uma vez que a monarquia era unicameral, prende-se ao caráter federal do Estado brasileiro, ou, pelo menos, nele é que podemos mais facilmente encontrar a legitimação histórica para a existência do Senado. Embora esta distinção consistente no papel de representar os Estados federativos em grande parte veja-se enfraquecida devido aos seus membros serem recrutados nos colégios eleitorais de que são os deputados. É certo que a representação de cada Estado varia sensivelmente conforme se trate de uma Casa ou de outra.

Na Alemanha, os Estados-membros não têm representação paritária no *Bundesrat*, informando o professor dr. Harold Fuhr (apud Carneiro & Ferreira, 2001) que:

A divisão de votos entre os Estados reflete, uma vez mais, o compromisso histórico entre os dois modelos federais discutidos. Diferentemente do modelo dos EUA, no qual cada Estado tem a mesma quantidade de representantes no Senado, e diferentemente também dos sistemas orientados para uma representatividade proporcional ao número de habitantes, o *Bunderast* introduziu uma ponderação específica, garantindo assim uma representação efetiva dos estados pequenos sem, entretanto, dar-lhes uma equidade de votos frente aos Estados maiores, ou seja, com população mais densa. Cada estado tem, hoje em dia, pelo menos 3 votos; estados com mais de 2 milhões de habitantes têm 4 votos, com mais de 6 milhões de habitantes, 5 votos, e estados com mais de 7 milhões de habitantes, 6 votos, sem chegar a uma representação proporcional (o total é de 69 votos).

Frise-se que, normalmente, no Senado, ou seja, na Casa Legislativa que representa os Estados-membros, a representação é paritária, justamente para assegurar o princípio federativo, enquanto na Câmara Baixa normalmente vige o princípio *um homem um voto*, pois esta tem como incumbência representar o povo, devendo ser assegurado o voto proporcional, como restará demonstrado.

Cumpra-se ressaltar que, em nível estadual e municipal, vige o unicameralismo, pois as Assembléias Legislativas estaduais compõem o Poder Legislativo estadual, e as Câmaras Municipais, o Poder Legislativo municipal.

### 4.3 O Senado e o *Bundesrat*

O Senado sempre desempenhou um papel preponderante no do modelo federativo. Luiz Felipe D'Ávila (1995, p.67) ensina que:

*quando os Founding Fathers se reuniram na Filadélfia em 1787 para redigir a Constituição dos Estados Unidos, eles decidiram criar uma segunda câmara no Legislativo, cuja função primordial fosse zelar pelos interesses estaduais junto à União. De acordo com seu art. 1º (section 3), "o Senado dos Estados Unidos deve ser composto por dois senadores de cada estado, escolhidos pelas assembléias estaduais, para exercer um mandato de 6 anos...". De acordo com a intenção dos Founding Fathers, os senadores não eram eleitos pelo povo, mas pelas assembléias legislativas.*

O Senado representava os interesses estaduais em nível federal, enquanto a Câmara dos Deputados era composta pelos representantes do povo, eleitos pelo voto distrital. No entanto, com a 17ª Emenda Constitucional (1913), o Senado passou a ser eleito pelo voto direto, o que contribuiu para que seus membros se distanciassem dos interesses estaduais, apesar de não terem alterado as suas atribuições constitucionais.

Segundo Luiz Felipe D'Ávila (1995, p.68), os Senados, hoje, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, não representam os Estados, mas "passaram a ser intérpretes da vontade do eleitorado". Destaca o autor, no entanto, que existe um Senado que ainda cultiva o espírito federativo, que é o Senado da República Federal da Alemanha, chamado *Bundesrat*.

O *Bundesrat* é um organismo parlamentar único no mundo; advém de uma longa tradição histórica, que pode ser traçada desde quando o *Rat* se reunia para decidir os destinos da política do Sacro Império Romano. Quando, em 1871, a Alemanha deixou de ser um conglomerado de pequenos Estados para tornar-se um poderoso império europeu, o *Bundesrat*, mais uma vez, desempenhou um papel decisivo nas resoluções políticas do Reich. A República de Weimar, após a Primeira Guerra Mundial, incorporou o *Bundesrat* em sua estrutura parlamentar, e ele, juntamente com o Parlamento, era incumbido pelas tomadas de decisões. Com a volta da democracia na Alemanha (Federal), com derrota nazista na Segunda Guerra Mundial, o *Bundesrat* ou *Conselho Federal*, tornou-se o guardião dos interesses estaduais em nível federal.

Complementando, o Conselho Federal (*Bundesrat*) é um dos cinco órgãos que compõem os poderes constitucionais da República Federal Alemã, ao lado do Parlamento (*Bundestag*), do governo federal, do Tribunal Constitucional Federal e do presidente da República, sendo que o *Bundesrat* trata especificamente das questões federativas.

Toda vez que se vota uma lei que atinge interesses dos Estados, faz-se necessário o consentimento do *Bundesrat*.

Luiz Felipe D'Ávila (1995, p.68) salienta o caráter defensivo que assume o Conselho Federal pró-Estados, diferenciando-o do existente no Brasil, dizendo:

No Brasil um dos instrumentos que a União utiliza para limitar a autonomia estadual é a legislação tributária e no caso da Alemanha, o Conselho Federal dificilmente aprovaria a criação de um novo imposto ou qualquer alteração no sistema tributário que enfraquecesse o poder de arrecadação dos estados. O veto do *Bundesrat* nestas matérias é suficiente para derrubar a lei proposta pelo governo federal. A diferença entre o *Bundesrat* e o nosso Senado é que o primeiro age como um escudo federativo, que está sempre alerta às decisões governamentais que possam interferir com a soberania dos estados.

Compete, no entanto, destacar que as funções desempenhadas pelo *Bundesrat* são extremamente parecidas com as desempenhadas pelo nosso Senado: seus membros podem opinar, sugerir emendas, vetar; e por ter de opinar na maioria das leis aprovadas pelo governo federal, o *Bundesrat* permite que os Estados interfiram diretamente na elaboração das leis federais e constitucionais, zelando pela autonomia regional e contribuindo com soluções criativas para solucionar os problemas nacionais.

Para casos de divergência entre o *Bundesrat* e o Parlamento (*Bundestag*), a Constituição alemã criou um órgão conciliador, chamado Comissão Conjunta, que a pedido do Conselho Federal pode tentar resolver as situações em que o Conselho achar que uma lei aprovada pelo governo fere a autonomia dos Estados. A Comissão Conjunta é formada por um número igual de representantes das duas casas que se reúnem em sessão confidencial, sendo as decisões tomadas pela maioria de seus membros.

O autor precitado salienta que:

as decisões do *Bundesrat* não são finitas e inalteráveis. O veto do Conselho Federal pode ser derrubado pelo Parlamento da seguinte forma: se uma lei foi vetada pela maioria absoluta do *Bundesrat*, o Parlamento (*Bundestag*) só poderá derrubá-lo se a maioria absoluta dos deputados votarem a favor da lei. Se 3/5 do Conselho Federal decidir vetar [sic] a matéria, será preciso que 3/5 dos deputados votem a favor. Entretanto, estes casos de confronto direto entre o *Bundesrat* e o *Bundestag* são extremamente raros. A maioria das diferenças entre as duas casas é resolvida na Comissão Conjunta (D'Ávila, 1995, p.69).

Sem dúvida o *Bundesrat* se tornou um guardião dos interesses federativos, e isso se deu em virtude de seu método de seleção. No Conselho Federal, os *senadores*

não são eleitos pelo voto direto, mas são escolhidos pelos primeiros-ministros estaduais (em nosso país seriam os governadores), que podem substituí-los ou destituí-los do cargo conforme seu desejo, o que os faz, portanto, agir de acordo com as instruções recebidas destes primeiros-ministros.

Enquanto no Parlamento Federal (*Bundestag*), os membros se submetem ao voto popular a cada cinco anos, o *Bundesrat* é uma espécie de assembléia permanente, seus membros permanecem até quando gozarem da confiança do governo estadual. No caso de novas eleições estaduais, os membros do *Bundesrat* poderão ser substituídos mesmo que os membros do parlamento federal estejam no meio de seus mandatos.

Outra importante diferença entre o *Bundesrat* e o Senado brasileiro é que os Estados não são igualmente representados no Conselho Federal. O tamanho populacional de cada Estado continua sendo um fator determinante tanto para a composição do Parlamento quanto para a distribuição das cadeiras no *Bundesrat*, como já citamos anteriormente.

#### 4.4 O Brasil e a problemática da representatividade

Luiz Felipe D'Ávila (1995) comenta que o Senado brasileiro se descaracterizou como órgão federativo. Segundo seus entendimentos, o bicameralismo só faz sentido quando há uma divisão nítida entre as duas Casas do Legislativo. Mesmo com o esforço da Constituição em diferenciar as duas Casas, elas agem de maneira muito parecida. Apesar das diferenças teóricas, o senador, bem como o deputado, tornou-se um intérprete da vontade popular, votando de acordo com suas posições ideológicas e conforme suas preocupações político-partidárias, raramente aprovando uma lei pensando nos interesses estaduais, dessa forma contrariando a função proposta pelo bicameralismo.

O autor cita como grande vilão para essa descaracterização do Poder Legislativo, o sistema eleitoral, e aponta a solução do voto distrital para que a Câmara dos Deputados possa defender melhor a vontade popular. O voto distrital corrigiria a distorção na questão da representatividade. A Câmara dos Deputados deve refletir o tamanho populacional de cada Estado. Um Estado como o Amapá não pode ter oito deputados enquanto São Paulo tem apenas setenta. Isso demonstra, em termos proporcionais, uma profunda desigualdade, isto é, sub-representatividade do Estado de São Paulo, pois no Amapá um deputado representa 32.868 eleitores e, em São Paulo, um deputado representa 472.806 eleitores. Diante disso, o cidadão da região Norte passou a ser privilegiado, pois seu voto vale 14,38 vezes mais do que o do paulista.

No sistema federativo, a Câmara dos Deputados deve representar o peso populacional de cada Estado, ferindo, essa distorção, um direito garantido pela democracia, a igualdade do voto.

Quanto ao Senado, suas idéias e propostas são até pela sua extinção, se ele continuar agindo sem vínculos políticos estaduais. Sua sugestão é a adaptação do

modelo alemão ao nosso Senado, o que o tornaria uma assembléia de governadores e, por conseguinte, defensores dos interesses de cada região; de acordo com D'Ávila (1995, p.72): “não há figura mais representativa da vontade estadual do que o próprio governador.”

E continua:

Transformar o senado num “Conselho de Governadores” ajudaria a consolidar o princípio federativo. Em primeiro lugar, a câmara alta voltaria a ser um órgão representante da vontade estadual através de sua maior autoridade, o governador. O segundo aspecto é igualmente importante. Se o federalismo for a bússola que guiará a reforma do Estado brasileiro, o poder União será descentralizado e, portanto, os estados terão maior autonomia na conduta de seu destino. Este ganho de responsabilidade trará novos desafios e preocupações para os governadores, que certamente aproveitarão as reuniões do Conselho pra trocar informações, sugestões e experiências com seus colegas. A Câmara alta, então, se transformaria num centro valioso de informação e aproximação dos governadores, de onde poderiam emanar soluções eficazes e criativas para resolver os problemas regionais (D'Ávila, 1995, p.72-73).

Outra proposta para amenizar a problemática que se encerra em torno do Senado, nos é dada por Paulo Bonavides, que tem no Senado das Regiões uma alternativa para solucionar as dificuldades do Poder Legislativo.

Para o autor, o Senado passaria a ser a Casa da nova Federação, sem quebrantar o sistema bicameral, já parte da tradição de todas as nossas Constituições. Paulo Bonavides (1996, p.360) salienta que

a fórmula de conferir ao Senado uma nova e capital missão se acerca muito mais da realidade política do País do que aquela intentada pelo constituinte de 1935 ao convertê-lo em órgão, por excelência, da coordenação dos Poderes federais entre si. A Carta Constitucional daquele ano decretou, de certo modo, a extinção branca do bicameralismo, acoimado de vão, supérfluo e inútil.

O autor precitado destaca a grande importância do Senado como instituição assecuratória do pedestal da ordem federativa, em que se torna possível a paridade representativa dos entes da União, o que compensa a fragilidade dos pequenos Estados, mas ressalta que essa fragilidade seria mais fortemente atacada se a representatividade se desse por Regiões, pois estas estariam mais aptas a solverem os problemas relativos ao desenvolvimento e a preservação da unidade nacional.

A proposta dessa transformação tem fundamento, segundo Bonavides (1996, p.361), em dezessete artigos, sendo quatorze pertencentes ao corpo permanente da Constituição e três no Ato das Disposições Transitórias, todos demonstrando a índole regional da Constituição. Dois artigos até elevam a questão regional à categoria de objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (artigo 3º, III) e a princípio da ordem econômica (artigo 170, VII). “Ambos convergem para o mesmo fim específico: a redução das desigualdades regionais.”

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

A mudança proposta por Paulo Bonavides se daria, então, por duas emendas, a primeira, instituindo as Regiões autônomas, com poderes definidos, sem abolição dos Estados-membros; a segunda, deferindo ao Senado a qualidade de Casa representativa dos entes regionais.

Contudo o autor (Bonavides, 1996, p.361) faz uma advertência àqueles que dirigem críticas ao novo modelo proposto, taxando-o de separatista:

Onde, todavia, visionários maldosos e dissimulados enxergam, erroneamente, o espectro do separatismo, nós enxergamos o oposto, a saber, o grandioso imperativo da unidade nacional.

Se os Estados não dissolveram o Brasil em vinte e tantas Repúblicas, por que as Regiões que são apenas cinco, haveriam de fazê-lo? São elas, em verdade, a grandeza, o futuro e o cimento da comunhão nacional; na paz; na solidariedade e na liberdade.

A problemática da representatividade é encarada por Dircêo Torrecillas Ramos de uma outra maneira. Acredita o autor que o que há de haver é a diminuição do número de deputados estaduais menos populosos até que se chegue à proporcionalidade exata diante dos Estados mais populosos que estão na atualidade sub-representados como demonstramos anteriormente. A disparidade de deputados que existiria em favor dos representantes paulistas, por exemplo, se essa reforma fosse realizada, seria compensada pela representatividade dos Estados menores, que juntos são maioria no Senado. Essa assimetria restabeleceria o equilíbrio.

Outras reformas ainda são propostas por Dircêo Torrecillas Ramos (2000, p.94-95), que as apresenta e justifica:

A redução do número de senadores para dois e do tempo de seus mandatos para cinco ou seis anos; do número de deputados para um mínimo de um, tanto dos Estados de menor população quanto dos Territórios, quociente que proporcionalmente reduzisse todas as representações e o máximo a cinquenta com 2 anos de mandato, é uma experiência revelada na comparação das constituições apresentadas, cujos resultados serão os mais benéficos: menores custos, agilidade, eficiência, menos influência do poder econômico e menos barganha, serão conseqüências.

## 5 Das Casas Legislativas

Ao estudarmos a representatividade dos Estados e o Pacto Federativo, constatamos que vivemos em pleno Estado Democrático de Direito, com a existência de órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes e ampla participação democrática dos cidadãos.

Na medida em que analisamos o sistema de pesos e contrapesos existentes no pacto federativo, faz-se mister, porém, recordar os ideais que nortearam os elaboradores da Constituição americana de 1787. É importante observar que eles não somente reafirmaram que “todo poder emana do povo”, porém criaram um sistema que, além de procurar limitar o poder do Estado, visa a limitar, ou melhor,

regular as ambições pessoais, procurando extrair o que cada um possa dar de melhor em prol do bem comum.

Harvey C. Mansfield Jr. afirma que o governo constitucional é a alma da democracia moderna, deixando evidenciado que os elaboradores da Carta Constitucional americana não queriam um governo popular, mas sim um governo misto, que levasse em consideração todas as matizes políticas da sociedade, procurando agir não em face de um poder ditatorial ou tirânico, mas sim pela busca do consenso.

Afirma Mansfield (1987, p.84-85) que:

Para compreender bem essa doença da democracia moderna devemos começar por compará-la com os males que os Fundadores temiam se originassem do governo popular, quando eles fizeram a Constituição. Vemos prontamente que enquanto tememos um povo com pouco entusiasmo e pouca agressividade, eles temiam exatamente um povo com muito entusiasmo e muita agressividade. Enquanto tememos uma maioria apática ou dependente que não sabe reivindicar seus direitos nem exercê-los, eles temiam uma facção majoritária opressora – e o famoso argumento de Madison no *Federalist* n. 10 nos salta à lembrança. O remédio dos Fundadores contra um povo superatuante era, para descrevê-lo de modo genérico, uma Constituição que colocasse o governo a uma certa distância do povo. Em contraste com antigas repúblicas fora das Américas esta era uma república inteiramente representativa; o povo não podia agir por si mesmo, mas podia eleger pessoas para agirem em seu lugar. Tais representantes (no governo federal) tinham mandatos mais longos que os de praxe até mesmo nos Estados americanos. E uma vez dentro do governo, os Fundadores foram cautelosíssimos contra “usurpação legislativa” advindo de setores mais perto do povo, e por isso construíram um Executivo forte e um Judiciário independente levantados frente ao povo. Dizia-se então que esses dois setores se derivavam do povo para agir no interesse do povo, mas se considerava que sua força não seria exercida por imposição do povo.

Constata-se, portanto, que a Constituição americana estabeleceu um governo limitado, até em relação aos poderes do próprio povo.

E acrescenta o citado autor (Mansfield, 1987, p.92):

No *Federalist* n.10 encontra-se realmente um argumento em favor do governo representativo, em oposição a governo popular direto, e em favor de uma república antes grande que pequena; e para controlar a facção majoritária, está dito, uma grande variedade de partidos e seitas logrará êxito onde os meros motivos morais e religiosos não lograrão. De cidadãos, entretanto, se espera que desejem a liberdade tanto quanto a promoção de seus interesses, que formem partidos para expressar suas opiniões tanto quanto para proteger suas propriedades, que elejam “personalidades aptas” e que controlem a influência sinistra de maiorias dominantes. Não só de esperar que o povo seja virtuoso, mas também aqueles que concorrem a mandatos públicos. A famosa frase publicada no *Federalist* n. 51 – “Há que se neutralizar ambição com ambição” – é freqüentemente citada como prova do caráter pragmático da Constituição.

Verifica-se que a divisão do poder tem por objetivo assegurar o controle da ambição individual, bem como criar um sistema em que uma maioria não ignore ou desconsidere as posições da minoria, pois terão que conviver juntas e buscar o que seja mais coerente com o bem comum.

### 5.1 O Senado e a Federação

É certo que o modelo senatorial é milenar. Surgiu na Grécia antiga, com a assembléia dos cidadãos que representava as tribos e ganhou consistência na Velha Roma, onde o Conselho dos Anciãos gerou o nome do Senado (Brasil, Senado Federal, 1999, p.19).

A idéia de Senado sempre esteve relacionada com a de homens experientes e prudentes, funcionando como verdadeiro poder moderador.

José Renato Nalini (1997, p.139), assevera que Senado tem raiz idêntica à *senectude*, de inspiração vinculada à idéia de velhice, ponderação e respeito. Por isso, em *O Federalista*, a necessidade de um Senado se justifica, dentre outros argumentos, pela indispensabilidade de uma Câmara que contrabalance “a propensão de toda Assembléia singular e numerosa de ceder ao impulso de paixões súbitas e violentas e a deixar-se levar por líderes facciosos a resoluções imoderadas e perniciosas”.

### 5.2 O Senado como característica do Estado Federal

José Afonso da Silva (1995, p.513) assevera que “a dogmática federalista firmou a tese da necessidade do Senado, no Estado Federal, como câmara representativa dos Estados Federados”.

Verifica-se que, para a existência do Estado Federal, faz-se mister uma câmara alta ou superior, que tenha por finalidade representar os interesses dos Estados-membros. Conseqüentemente, verifica-se que o bicameralismo também é uma característica do Estado Federal.

Como leciona Pinto Ferreira (1990, p.46):

Admite-se hoje em dia a necessidade de uma segunda Câmara no regime federativo, que é a Câmara dos Estados, também chamada de Senado. Nesse caso, enquanto a Câmara Baixa ou Câmara dos Deputados representa o conjunto da população, o Senado é uma Câmara dos Estados. No chamado federalismo clássico exige-se a igualdade de representação dos Estados no Senado, e mesmo a inalterabilidade numérica dessa representação. É um pressuposto lógico, um meio de equilibrar o regime, pois cada Estado envia igual número de senadores, ao passo que a Câmara Alta tem uma representação proporcional à população dos Estados.<sup>1</sup>

E acrescenta o autor (Ferreira, 1990, p.495-496):

<sup>1</sup> Nessa citação, entenda-se Câmara Alta por Câmara Baixa, *in fine*.

O Senado é evidentemente uma Câmara de reflexão. Os seus membros têm idade mais avançada e conseqüentemente maior experiência. Poderão assim, pensar e votar com mais independência e serenidade. Estão de outro lado, mais desvinculados de constantes apelos ao eleitorado, pois os intervalos das eleições são mais distanciados. Nada obstante, outro é o aspecto do bicameralismo no Estado federal, pois os senadores representam os Estados-membros, havendo nessa representação uma igualdade do número de senadores, ou quando menos, uma relativa igualdade. Processando-se a desigualdade no federalismo hegemônico e a igualdade no federalismo clássico, disto resulta que neste os Estados-membros têm a mesma importância relativa no Senado.

Celso Ribeiro Bastos (1995, p.31) assevera que:

O Senado Federal desempenha papel de Câmara Alta dentro do sistema bicameral que adotamos. O bicameralismo não é de aceitação majoritária no constitucionalismo moderno, mas mantém ainda resíduos importantes, constituídos por Estados, sobretudo de natureza federal, em que a necessidade de uma segunda Câmara se impõe por força do próprio sistema de distribuição geográfica do Poder.

O Senado gradativamente se democratizou. Durante o tempo do Império o seu recrutamento era censitário e só com determinada renda se poderia ascender a esse cargo. E, de outra parte, em muitos Estados, a sua eleição processava-se de forma indireta, o que, de resto, conferia maior sentido de natureza desta Câmara representativa dos Estados, visto que no sistema brasileiro ela não se volta a ser representante do povo, mas dos Estados da Federação. O mesmo acontece em Estados não federais como a Espanha, em que a existência de uma segunda Câmara está mais ligada à representação popular. Não há dúvida de que, para efeitos de cumprimento da sua tarefa de representação das entidades federativas ou de entes territoriais, a sua eleição, por alguma sorte de órgão dessas próprias entidades, permitiria a escolha de pessoas com melhores condições políticas de exercer tal tarefa.

Verifica-se, portanto, que o Senado é composto por representantes dos Estados-membros, como estabelecido no artigo 46 da Constituição Federal, eleitos de forma direta e secreta, pelo princípio majoritário, em um único turno. Cada Estado e o Distrito Federal terão três senadores, com mandato de oito anos, e a representação será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um ou dois terços do Senado Federal.

Esclareça-se que alguns autores entendem que o fato de inexistir uma representação paritária de todos os Estados-membros e o Distrito Federal não descaracteriza o bicameralismo, nem mesmo o Estado Federal, e Celso Ribeiro Bastos (1995, p.31-32) leciona que:

O nosso Senado ainda é composto de uma representação paritária de todos os Estados-membros e do Distrito Federal. Dogma abandonado até mesmo por segundas Câmaras de natureza federativa como é a nossa. Cite-se o exemplo da Alemanha

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

em que, nada obstante ser um Estado Federal, o Conselho Federal não é composto pelo mesmo número de representantes das entidades federadas. O aspecto do recrutamento desta Casa reforça o caráter distorcido de nossa representação popular, uma vez que sendo todos os Estados igualmente representados – com absoluto desprezo da grande desproporção populacional entre eles – acaba por ser importante fator de motivação para falta de representatividade de nossos parlamentares.

Críticas também são feitas ao fato de que os senadores, para serem eleitos, têm de se filiar a determinado partido político. Entendem esses críticos, nesse caso, que a representação no Senado não é por Estado-membro, mas sim por partido político, desvirtuando, conseqüentemente, o princípio federativo que norteou a criação da Câmara Alta, pois os senadores passam a defender os interesses e as posições de suas legendas partidárias, e não dos Estados que os elegeram.

Pinto Ferreira (1990, p.513) entende que:

O argumento da representação dos Estados pelo Senado se fundamentava na idéia, inicialmente implantada nos EUA, de que se formava de delegados próprios de cada Estado, pelos quais estes participavam das decisões federais. Há muito que isso não existe nos EUA e jamais existiu no Brasil, porque os Senadores são eleitos diretamente pelo povo, tal como os Deputados, por via de partidos políticos. Ora, a representação é partidária. Os Senadores integram a representação dos partidos tanto quanto os Deputados, e dá-se o caso não raro de os Senadores de um Estado, eleitos pelo povo, serem de partido adversário do Governo, portanto defenderem, no Senado, programa diverso deste; e como conciliar a tese de representação do Estado com situação como esta?

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, p.169) também compartilha dessa opinião:

O Senado brasileiro é, pois, uma Câmara componente do Congresso Nacional, de caráter federal, embora como laivos de inspiração moderadora. Cumpre, estruturalmente, o papel de representar na gestão do interesse nacional os Estados-membros da Federação. Todavia, em razão da existência de partidos nacionais que dividem entre si as cadeiras nele existentes, na realidade dos fatos o Senado é bem menos uma Câmara de representação dos Estados que uma outra **assembléia** popular, de espírito mais conservador.

Todavia, outros autores, como, por exemplo, Celso Ribeiro Bastos (1995, p.32), não enxergam na necessidade de filiação partidária para a eleição dos senadores qualquer desvirtuamento do mencionado princípio federativo, pois a eleição se dá de forma majoritária, como já afirmado, e não proporcionalmente à votação obtida por cada partido político. Pondera o autor:

O voto majoritário é aquele que despreza a filiação partidária. Não se elege um número de representantes segundo a votação recebida pelos partidos, isoladamente ou em coligação. Embora seja necessária a filiação partidária, esta, contudo, não é

levada em conta para efeito de escolha do senador eleito, uma vez que o será aquele que, em confronto com os demais candidatos, obtiver a maior votação. Na eleição proporcional, distribuem-se as vagas ou os cargos a serem preenchidos segundo a força eleitoral de cada partido ou coligação.

O sistema de eleição proporcional é utilizado para a eleição dos deputados federais, deputados estaduais e vereadores, não se aplicando aos senadores, nem mesmo à eleição dos chefes dos Poderes Executivos Federal, Estadual ou Municipal.

Interessante trazer à colação, mais uma vez, a experiência alemã no que concerne ao *Bundesrat*, que representa os Estados-membros alemães, ponderando o professor dr. Harold Fuhr (apud Carneiro & Ferreira 2001, p.153) que:

O *Bundesrat*, como órgão de representação estadual, exerce uma função de contrapeso político em relação ao governo federal. Participa do processo legislativo em nível da federação em áreas definidas. Dado um ritmo diferente em sua composição ao das eleições federais, podem surgir maiorias opostas ao governo. Não obstante, e como é muito típico do parlamentarismo alemão, o partido opositor usa raramente esse poder; antes, busca compromissos seletivos que lhe permitam se apresentar como alternativa ao governo. Combinam-se aqui de forma construtiva o princípio da concorrência partidária e o princípio da concordância do federalismo. Embora o *Bundestag* tenha seus limites para influenciar ativamente a política nacional, revertendo as decisões do *Bund*, parece ser difícil para qualquer governo nacional manejar políticas nacionais contra o voto do *Bundesrat*.

É acrescenta o autor alemão (Carneiro & Ferreira, 2001, p.121):

O *Bundesrat* (de acordo com o Art. 51 da Lei Fundamental) é composto por representantes legítimos, sujeitos à autoridade dos governos estaduais. Os representantes têm mandato imperativo e apenas podem dar seus votos por unanimidade (por Estado). O que há por trás da idéia de uma seleção de funcionários governamentais para o *Bundesrat*, em vez de representantes estaduais eleitos, como foi mencionado anteriormente, é a intenção de formar um corpo de membros de alta responsabilidade política, evitando assim uma viciosa politização e debates alheios aos compromissos políticos reais. Existe então uma legitimação democrática limitada e indireta no *Bundesrat*, no sentido de que seus membros apenas tenham apoio eleitoral (direto ou indireto), por meio de seus respectivos governos estaduais.

### 5.3 A história do Senado no Brasil

Ao se analisar a história do Senado no Brasil, verifica-se que, no Império, ser senador era uma das maiores distinções que um homem público poderia almejar. Eleitos como os deputados, os senadores tinham os nomes escolhidos pelo imperador a partir de uma lista tríplice para exercer cargo vitalício. Cada Província poderia eleger um número de senadores que correspondesse à metade dos deputados eleitos.

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

Em caso de número ímpar, a metade corresponderia ao número imediatamente menor. A Constituição de 1824 chegava a explicar que “a Província que houver de dar onze deputados dará cinco senadores” (Brasil, Senado Federal, 1996, p.29), ou, no caso de a Província ter apenas um deputado, também poderia eleger um senador.

Paradoxalmente, o fim da escravidão no Brasil encontrou um dos seus apoios mais importantes na combatida vitaliciedade dos senadores. Verifica-se que, naqueles tempos, a centralização monárquica, somada aos restritos e imperfeitos mecanismos eleitorais, a vitaliciedade do cargo de senador transformou-se numa vantagem favorável à causa abolicionista. “Somente a independência dos senadores vitalícios sem relação com qualquer interesse eleitoral poderia propiciar a uma parte da elite daquela época a possibilidade de extinguir o modelo escravocrata sem recorrer a meios bélicos” (Brasil, Senado Federal, 1996, p.35).

Com a Proclamação da República, o Senado deixou de ser vitalício e assumiu novas funções. Muitos dos senadores que faziam parte do Senado no tempo do Império voltaram à vida pública, exercendo mandatos tanto na Câmara como no Senado. Os senadores, na proporção de três por Estado, eram eleitos para mandato de nove anos em sufrágio universal. A idade mínima para concorrer ao Senado caiu de 40 para 35 anos, e a competência privativa do Senado reduziu-se, passando a ser apenas a de julgar o presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma prevista pela Carta Magna de 1891. Pela fórmula constitucional adotada, o vice-presidente da República presidia o Senado. E o primeiro presidente do Senado republicano foi o Marechal Floriano Peixoto.

Após a renúncia do Marechal Deodoro da Fonseca, que havia decretado o fechamento do Congresso Nacional em 3 de novembro de 1891, fato este que resultou em muitas resistências, o Senado assumiu o papel de arauto das diversas correntes de opinião que disputavam e caracterizavam o novo eixo do poder. Aos poucos, o Senado foi se transformando no reduto das lideranças com efetivo poder nos Estados, ocupando o espaço deixado pela aristocracia titulada.

Marqueses e viscondes cediam lugar aos “coronéis” (chefes políticos do interior), advogados, engenheiros, médicos. O princípio federativo consolidava-se. No início grande foi a influência do grupo de jovens senadores conhecidos como ‘Jardim da Infância’, liderado por Davi Campista e Silva Jardim (Brasil, Senado Federal, 1996, p.42).

Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas, pelo Decreto n.19.938, de 11 de novembro de 1930, dissolve o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais e exerce o poder ditatorialmente. Só após a Revolução Constitucionalista de 1932, Getúlio Vargas acede em fixar, pelo Decreto n.21.402, a realização de eleições à Assembléia Nacional Constituinte para o dia 3 de maio de 1933. Instalada, ela acaba com o bicameralismo, pois atribui apenas à Câmara dos Deputados a competência para exercer o Poder Legislativo. Frise-se que foi mantida a fórmula federativa, porém com apenas uma Casa legislativa Federal.

A Constituição de 1937 estabeleceu que o Parlamento Nacional seria exercido com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e o do presidente da República, e seu artigo 38 aboliu o Senado Federal, e com ele o bicameralismo, pois o Conselho Federal que foi criado nunca existiu na prática (Brasil, Senado Federal, 1996, p.45).

Com a deposição de Getúlio Vargas, em 1945, o Brasil reencontra-se com a democracia. A Constituição de 1946 volta a consagrar o princípio da independência harmônica dos poderes. O bicameralismo é reinserido no texto constitucional, e o Senado volta a desempenhar o papel de *Casa da Federação* (Brasil, Senado Federal, 1996, p.51).

Esclareça-se que, com a posse de João Goulart, houve expressiva ampliação das prerrogativas do Poder Legislativo, pois até então a presidência do Congresso Nacional era ocupada pelo vice-presidente da República. A partir de tal momento, a função passou a ser exercida pelo Presidente do Senado, terminando assim com a contradição de ser o Poder Legislativo presidido pelo chefe eventual do Poder Executivo.

Durante a ditadura militar, em 1977, o general Ernesto Geisel, baixou o famoso *pacote de abril*, que além da reforma do Judiciário, incluiu modificações no sistema eleitoral que visavam especificamente ao Senado. Entre elas, a introdução da eleição indireta de um terço da composição da Casa, criando a figura dos senadores biônicos, e também a extensão das sublegendas nas eleições para o Senado.

Com o restabelecimento da democracia e a promulgação da Constituição de 1988, o Senado manteve e ampliou a sua função institucional.

A relevância federativa do Senado, sua íntima vinculação à vida dos Estados e sua projeção no tempo estenderam-lhe a competência na gestão econômico-financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como na escolha de integrantes de tribunais superiores e de dirigentes máximos de grandes órgãos da administração pública (Brasil, Senado Federal, 1996, p.75).

#### 5.4 Das atribuições privativas do Senado Federal

Alexandre de Moraes (2001, p.375) evidencia que o “legislador constituinte brasileiro concedeu ao Senado Federal a mesma relevância e força dada à Câmara dos Deputados, contrariando assim, a tendência do bicameralismo”.

Verifica-se, portanto, com fulcro no artigo 52 da Constituição Federal, que compete privativamente ao Senado Federal:

- 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 ou conexos com aqueles;
- processar e julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade;

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

- aprovar, previamente, por voto secreto, após arguição 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.
- autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- 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;
- 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;
- dispor sobre limites globais e condições para o montante da dívida imobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;
- aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do procurador-geral da República antes do término de seu mandato;
- elaborar seu regimento interno;
- 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;
- eleger membros do Conselho da República, nos termos do artigo 89, VII, da Constituição Federal.

Além da competência legislativa que é atribuída ao Congresso Nacional nos artigos 48 e 49 da Constituição Federal, o Senado Federal possui, portanto, a competência privativa supra mencionada, sobre as quais dispõe com exclusividade, sem qualquer interferência de outros órgãos, sem sanção ou veto presidencial – (artigos 49, 51 e 52 da Constituição Federal) – (Ferreira, 1990, p.607).

Convém destacar, em face do tema do presente trabalho, o disposto no inciso V do artigo 52 da Constituição Federal, pois compete ao Senado autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Pinto Ferreira lembra que “este dispositivo está de acordo com o próprio regime federativo, pois justifica-se que os contratos de tais entidades da federação tenham o necessário assentimento da União” (Ferreira, 1990, p.613), lembrando Cel-

so Ribeiro Bastos (1995, p.170) que “tudo que repercute internacionalmente deve ter o assentimento da União”.

Tal dispositivo tem origem em face dos problemas ocorridos sob a égide da Constituição de 1891, pois a impontualidade de Estados e municípios que não honraram pontualmente seus compromissos financeiros contraídos com o exterior causou sérios prejuízos ao crédito nacional. Aludida constituição não estabelecia qualquer requisito de autorização prévia.

### 5.5 A Câmara Alta vista pela Câmara Baixa

É inegável que os senadores gozam de maior prestígio e autoridade que os deputados federais.

Já tivemos oportunidade de mencionar que o Senado exerce verdadeiro poder moderador, pois o mandato dos senadores é de oito anos, enquanto que o dos deputados é de quatro anos. Como enfatiza Pinto Ferreira (1990, p.465), os deputados “estão mais ligados às emoções populares, em contraste com os senadores ou representantes da Câmara Alta, com um mandato mais longo, e que poderão assim frear um pouco o espírito inovador dos deputados”.

Verifica-se que o bicameralismo resulta em um sistema de pesos e contrapesos, a fim de evitar rupturas e extremismos.

Estudo realizado por Rosinethe Monteiro Soares e A. I. Baaklini (1975, p.143-145), constatou que:

Os Senadores não adquirem seus *status* no Brasil (ou, provavelmente, em nenhum outro lugar) meramente pelo fato de serem eleitos por um eleitorado muito maior que o dos Deputados. Esta pode ser uma das razões, mas não primordialmente “a razão” de seu *status* elevado. Eles são vistos como as figuras mais importantes, em nobreza, após “Sua Excelência, o Presidente”. Esta frase significa a tendência brasileira de tratar com carinho seus Presidentes, mas, provavelmente poderia ser aplicada a qualquer outro lugar do mundo. Em verdade, no Brasil, como em outros países, os Senadores, no passado, eram nomeados pelos Imperadores. Assim, tornaram-se cidadãos distintos, que se destacavam por sua sabedoria, idades, realizações e família – uma amostra da “melhor cidadania”. Quanto aos Deputados, apenas raramente eram considerados com aquela nobreza, mas eram tidos como os heróis da “plebe” ou da população.

Esta não é uma característica somente da situação brasileira. Trata-se de algo muito comum, mesmo onde a democracia de modelo ortodoxo é considerada bastante avançada, como nos Estados Unidos. De autoria de Rieselbak, as seguintes considerações constituem uma evidência de padrões similares encontrados no Congresso Americano: “o Senado pode conduzir-se de maneira muito menos formal que a Câmara; [...] o eleitorado mais amplo e mais variado dos Senadores faz com que estes se tornem mais visíveis”.

Celso Ribeiro Bastos (1995, p.33) também constata a supremacia do Senado Federal, pois assevera que:

O nosso bicameralismo acabou por assumir sentido diverso do bicameralismo da maioria dos países que seguem a influência britânica, no sentido do enfraquecimento da segunda Casa. No caso brasileiro, ao contrário, o que se nota é até um gradual fortalecimento desta, pois as sucessivas Constituições têm aumentado o número de matérias que levam ou que necessitam da manifestação privativa do Senado. Não no caso da feitura de leis porque, por ocasião da elaboração destas, há uma igualdade de situações entre ambas as Casas. Mas o Congresso não exerce somente funções legislativas, também realiza funções de colaboração com o governo. O Senado transformou-se, à vista do constituinte, no órgão mais ouvido em importantes questões.

Cumprе ressaltar, até, que a Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo presidente do Senado, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, conforme preceitua o artigo 57, § 5º, da Constituição Federal.

## 5.6 A Missão Constitucional da Câmara dos Deputados

Como leciona José Afonso da Silva (1995, p.512):

O ramo popular do Poder Legislativo federal é a Câmara dos Deputados. Compõe-se de representantes do povo, eleitos em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, pelo sistema proporcional. Quer dizer, como já observamos, cada uma dessas entidades territoriais forma uma circunscrição eleitoral de Deputados Federais.

A Câmara dos Deputados é uma das Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional, sendo que os deputados são eleitos para um mandato de quatro anos (metade do mandato dos senadores), pelo sistema proporcional (os senadores são eleitos pelo sistema majoritário).

Alexandre de Moraes (2001, p.373) explica que o “sistema é proporcional quando a distribuição dos mandatos ocorre de maneira que o número de representantes de cada circunscrição eleitoral seja dividido em relação com o número de eleitores, de sorte que resulte uma proporção”.

Esclareça-se que o sistema proporcional permite que um maior número de correntes políticas estejam presentes no Parlamento, assegurando uma representação das minorias em cada Estado, na proporção exata do número de votos obtidos. Se fosse adotado, simplesmente, o princípio majoritário, significaria dizer que o partido que tivesse maior número de votos, passaria a ser titular de todas as cadeiras da Câmara dos Deputados, e os demais partidos que também receberam votos, porém não atingiram a maioria, não possuiriam qualquer representação parlamentar.

Além da competência legislativa que é atribuída ao Congresso Nacional nos artigos 48 e 49 da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados possui a competência privativa supramencionada, sobre as quais dispõe com exclusividade, sem nenhuma interferência de outros órgãos, sem sanção ou veto presidencial, a saber:

- autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de Estado;
- proceder à tomada de contas do presidente da República, quando não apresentadas no Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- elaborar o seu regimento interno;
- dispor sobre suas organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- eleger dois membros do Conselho da República, nos termos do artigo 89, VII, da Constituição Federal.

### 5.7 Críticas ao Sistema Proporcional de eleição dos Deputados Federais

Apesar de reconhecer que cabe ao Senado Federal o papel de representante dos Estados-membros, e por conseqüência, ser garantidor dos princípios federativos, entendemos que o estabelecimento de tetos máximos para o número de deputados federais contraria o princípio da proporcionalidade e, conseqüentemente, faz que determinados Estados-membros estejam sub- ou super-representados na Casa do Povo.

O artigo 45, § 1º, da Constituição Federal assevera que:

O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

O legislador constituinte fixou os tetos mínimos e máximos e reservou à lei complementar a fixação do número de deputados federais (Lei Complementar, n.78, de 30 de dezembro de 1993).

Ora, ao contrariar o princípio *one man one vote* o legislador constituinte criou séria distorção, chegando José Renato Nalini (1997, p.139-140) a afirmar que o “Brasil já não é Estado Federal”, pois o “povo não é representado na Câmara, diante dos redutores adotados. Os Estados de maior população continuam a ser sub-representados, com nítido prejuízo à expressão da vontade popular”.

Alexandre de Moraes (2001, p.373) leciona que:

ANA CLÁUDIA SILVA SCALQUETTE  
JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA  
TATIANA PENHARRUBIA FAGUNDES

A Constituição Federal, porém, atenua o critério puro da proporcionalidade, população (representados)/deputados (representantes), pois determina a realização dos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma das unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de 70 deputados. Além disso, fixa independentemente da população, o número de quatro deputados para cada Território. Essa atenuação perpetuou a existência de graves distorções em relação à citada proporcionalidade, favorecendo Estados-membros com menor densidade demográfica em prejuízo dos mais populosos, e acabando por contradizer a regra prevista no art. 14, *caput*, da Constituição Federal da *igualdade do voto* (*one man one vote*).

Realmente, tal limitação traz sério prejuízo ao Pacto Federativo, pois enquanto no Senado Federal a representação é paritária, funcionando aquela casa como verdadeiro poder moderador e tendo uma competência privativa bastante expressiva, deveria na Câmara dos Deputados, até mesmo para assegurar a igualdade entre os Estados-membros e compensar a sub-representatividade dos Estados mais populosos no Senado Federal, ser assegurado o princípio da proporcionalidade pura. Verifica-se, conseqüentemente, que os políticos dos Estados-membros menos populosos, normalmente mais pobres, passam a ter um poder infinitamente maior do que aqueles que gozam os políticos dos Estados mais ricos da Federação, e a história tem demonstrado que a mencionada representação assimétrica nunca foi utilizada para combater a pobreza e as mazelas dos Estados menos favorecidos, mas apenas serviram para perpetuar uma *aristocracia parlamentar*.

Percebe-se que desde o restabelecimento da democracia em nosso país, o Congresso Nacional foi presidido por políticos das Regiões Norte ou Nordeste.

Por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, pudemos constatar nos corredores do Congresso Nacional, cartazes atentatórios ao princípio federativo, que diziam “Norte, Nordeste e Centro-Oeste unidos, jamais serão vencidos”.

José Afonso da Silva (1995, p.513) lembra que esta é uma das graves distorções do sistema de representação proporcional, que denota verdadeira afronta ao princípio democrático da igualdade em direitos de todos perante a lei, esclarecendo que:

é fácil ver que um Estado com quatrocentos mil habitantes terá oito representantes enquanto um de trinta milhões terá apenas setenta, o que significa que um Deputado para cada cinquenta mil habitantes (1:50.000) para o primeiro e um para quatrocentos e vinte e oito mil e quinhentos e setenta e um habitantes para o segundo (1:428.571).

[...]

qualquer matemática, isso não é proporção, mas brutal desproporção; “tal fato constitui verdadeiro atentado ao princípio da representação proporcional. A Câmara dos Deputados deve ser o espelho fiel das forças demográficas de um povo; nada justifica que, a pretexto de existirem grandes e pequenos Estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, p.172) afirma que a mencionada limitação:

É injusta e ilógica. É ilógica porque todos sendo iguais perante a lei não há por que valorizar a representação de parcela do povo residente nos pequenos Estados em detrimento da que pertence aos Estados populosos. É injusta porque super-representa a população de certos Estados e sub-representa a de outros.

Quanto à proporcionalidade, Celso Ribeiro Bastos (1995, p.25-26) destaca que:

O primeiro dos critérios oferecidos pela Constituição é, sem dúvida, impositivo e plenamente legítimo que o número de deputados seja proporcional à população. Entretanto, nos dois limites a seguir indicados, ocorre uma violência desta proporcionalidade, ou, melhor dizendo, trata-se de uma proporcionalidade enfraquecida, uma vez que ela só pode funcionar dentro de certas balizas. Partindo de um mínimo até um teto, é dentro deste espaço que deverão ser representados os Estados e o Distrito Federal. A existência destas balizas impede que vigore o princípio pleno da proporcionalidade, já que, de um lado, os Estados-membros pouco populosos ficarão super-representados, dado que eles têm um mínimo. E, de outra parte, como também há um máximo estabelecido, não é possível estender-se ao número proporcionalmente exato de parlamentares correspondentes à população de um Estado superpopuloso em virtude do limite máximo ser de setenta; isto origina um sufoco, proporcionalidade simples aos Estados de maior população. Este fenômeno tem sido fartamente criticado por todos os estudiosos do direito constitucional, uma vez que ele nega o princípio da representatividade, o princípio da igualdade, máxime levando-se em consideração que se trata de representantes do povo e não representantes dos Estados para os quais, até certo ponto, a Teoria da Federação fornece legitimação para uma representação igualitária. No entanto, no que diz respeito à Câmara dos Deputados, evidentemente não há razões teóricas nem de legitimidade que justifiquem essas profundas distorções. Não temos dúvida de que uma das tarefas do constitucionalismo brasileiro é recuperar esta igualdade plena que deverá ocorrer com o tempo em nome da própria soberania popular.

## 6 Conclusão

Percebemos, diante das considerações analisadas, que a representatividade no Brasil apresenta várias deficiências, concentrando o poder político nas mãos dos Estados menos expressivos em termos populacionais e econômicos.

Há de haver mudanças para corrigir essas distorções, papel este que cabe aos estudiosos das ciências jurídicas e políticas. Idéias, como vimos, já se apresentam, faltando, entretanto, sua materialização.

Acreditamos que elas virão e que finalmente a democracia representativa seja não somente um ideal, mas uma realidade.

## Referências

- AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995. t.4-1.
- BERGER, Gastón, DURAND, Charles. *El federalismo*. Madri: Tecnos, 1965.
- BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no federalismo das regiões*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BORGES NETTO, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-membros*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- BRASIL. Senado Federal. *O Senado na história do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1996.
- CALMON, Pedro. *Curso de Direito Público*. 2 ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1942.
- CARNEIRO, José Mário Brasiliense; FERREIRA, Ivette Senise (Org.). *50 Anos da Lei Fundamental*. São Paulo: Edusp, 2001.
- D'ÁVILA, Luiz Felipe; BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova Federação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FERRERI, Janice H.; BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova Federação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. p.30-32.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- MALBIN, Michael J. *A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- MANSFIELD JR. Harvey C. *A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- NALINI, Jose Renato. *Constituição e Estado democrático*. São Paulo: FTD, 1997.
- RAMOS, Dirceô Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- ROGEIRO, Nuno. *Constituição dos EUA anotada e seguida de estudos sobre o sistema constitucional dos Estados Unidos*. Lisboa: Gradiva, 1993.
- SALVETTI NETTO, Pedro. *Curso de teoria do Estado*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano atual*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- SOARES, Rosinethe Monteiro; BAAKLINI, A. I. *O Poder Legislativo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1975.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p.56.