

O Senado e o bicameralismo federal brasileiro

ROSAN RUSSOMANO

SUMARIO: 1 — Poderância do Poder Legislativo. 2 — Sua estrutura. 3 — Bicameralismo: origens. 4 — Bicameralismo nos Estados Unidos da América. 5 — Variantes do bicameralismo. Bicameralismo federal. 6 — Expressão do bicameralismo no Brasil e em especial na República. 7 — Senado e Estado Federal. 8 — Sua estrutura e sua significação em nossa dinâmica federativa.

1 — Em que pese o carácter clássico do órgão legiferante — de que provém o poder de redactar as normas de conduta assinaladas pela generalidade e pela impessoalidade, normas estas elaboradas, nos países de Constituição escrita, de conformidade com o processo nesta estabelecida —, não foi este poder que o individualizou em seus primórdios.

Realmente, seu poder inicial e primacial traduziu-se no financeiro.

As Câmaras, assim, sob o ângulo cronológico, exerceram-no antes de realizar funções legislativas.

Tal como a doutrina convergentemente o reconhece, os direitos financeiros foram reivindicados antes de que o fossem os direitos propriamente legislativos. A necessidade de proteger o povo nesta esfera, contra desbordamentos dos Chefes de Estado, propiciou a composição dos Paramentos.

De um modo geral, portanto, as opiniões harmonizam-se, acentuando que a função das Câmaras, pertinente ao consentimento dos tributos, precedeu a sua função legislativa.

Esta precedência no tempo reservou a esses órgãos uma situação de preeminência na dimensão económica estatal, situação esta que, hoje, podemos visualizar com nitidez, verificando, p. ex., os preceitos constitucionais que se vinculam à tributação e ao orçamento.

Foi sobre o alicerce económico, insistimos, que se afirmou o Poder Legislativo, o qual, ao longo dos anos, tem seguido um processo evolutivo que se poderia representar por uma linha quebrada. Feita, pois, de ascensões e de descensos.

Apesar destes — seja, portanto, qual for o regime de governo consagrado, sejam quais forem as alterações que se lhe imprimirem —, notar-se-á, sempre, sua relevância.

Esta relevância persistirá, ainda que o desdobrar dos acontecimentos comprima, como, por sinal, vem progressivamente comprimindo, sua competência específica, a de legislar, drenando-a, em parte, para outros órgãos, como, v. g., o Executivo, donde, digamos, a delegação legislativa.

Persistirá essa relevância, insistimos, pelo sentido da atividade legiferante em si — da qual, ao fim e ao cabo, o órgão específico permanece como legítimo depositário — e, correlatamente, pela positividade das funções de controle, que se estendem à esfera executiva.

A evolução do Poder Legislativo, a que acima nos reportamos, comparando-a a uma linha quebrada, equivale, em última análise, à evolução da Humanidade, a que se refere MARITAIN, onde os descensos inexoráveis são superados pela tendência final, marcada pela ascensão.

2 — O Poder Legislativo sói organizar-se de conformidade com dois sistemas: o unicameral e o bicameral.

Há, porém, outra modalidade de estruturação do órgão em tela, configurada no multicameralismo.

Apresenta a mesma tão-só um sabor histórico, eis que, às vantagens que proporcionou — como, p. ex., facilidades trazidas à maior rapidez na elaboração de Códigos —, somou desvantagens em número maior, pelo fraccionamento do órgão legiferante, o que determinou seu enfraquecimento.

Assim, mesmo no país onde se afirmou (França, sob a Constituição do Ano VIII, que vigorou de 1800 a 1814, consagrando quatro Assembléias superpostas), o sistema foi abandonado.

O fulcro das preocupações passou, então, a simbolizar-se nos sistemas supra-referidos: unicameralismo e bicameralismo.

A preferência, aliás, por uma ou outra variante tem oscilado, face a diversas circunstâncias e, mesmo, provocado controvérsias candentes, na dimensão política e doutrinária.

Note-se que, embora não haja correspondência obrigatória entre Estado Unitário e unicameralismo, nem entre Presidencialismo e regime unicameral, objetivamente, aquele Estado (unitário) pende para a consagração de uma só Câmara, assim como o faz o presidencialismo.

Paralelamente, o Estado Federal e o regime de governo parlamentar inclinam-se para o sistema bicameral.

A Câmara única, via de regra, é designada de *Assembleia Nacional*, assim como, onde vige o Legislativo bicameral, ambas as Casas são citadas, também em geral, como *Congresso*, *Parlamento*, *Congresso Nacional*.

Há, não obstante, exceções à nomenclatura usual, configuradas, p. ex., no Japão, onde o órgão legiferante, dividido em dois ramos, se designa de *Dieta*; na Holanda, onde a denominação é de *Estados Gerais*; na Suíça, onde há o rótulo de *Grande Assembleia Nacional*; no Uruguai, onde vige a referência à *Assembleia-Geral*.

Estatisticamente, busca provar-se a assertiva a que acima fizemos referência, segundo a qual há, no federalismo, tendência ao sistema bicameral, como existe esta tendência nos Estados que consagram o parlamentarismo.

Sucede o mesmo nas monarquias, ao passo que, a *contrario sensu*, nas repúblicas — embora sem grande intensidade —, ressalta a preferência pelo unicameralismo.

De um modo geral, no entanto, tal como revelam pesquisas recentes, abstraindo-se das formas de Estado, dos regimes de Governo, das formas ou sistemas de Governo, o que, concretamente, se verifica é que, em termos numéricos, no cenário estatal, há um equilíbrio na adoção do unicameralismo e do bicameralismo.

3 — O bicameralismo enraíza-se na Inglaterra.

O Parlamento, que simboliza, no cenário europeu, a mais importante *Assembleia representativa que se firmou e desenvolveu durante a Idade Média*, dividiu-se, na Inglaterra, em dois ramos: Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes.

Um Parlamento assim composto de duas Câmaras, por sinal, surgiu ineditamente no panorama inglês, sob Eduardo I.

A criação das instituições parlamentares, porém, como o relembra o historiador, não se fez de inopino. Antes, à semelhança do que é peculiar às instituições inglesas em geral, o Parlamento emergiu de manobras táticas e de expedientes utilizados pelos reis, pelos barões, pelos burgueses, face às dificuldades que se desdobravam.

Em seu início, o órgão, sem estar ainda fraccionado, era convocado pelo Soberano, como instrumento de governo. Só posterior e lentamente transformou-se, para os barões e para a nação, num instrumento de restrições.

Como o sabemos, sempre que se visava à fixação de tributos, dever-se-ia providenciar, correlatamente, a consulta, não só aos barões, como, ainda, aos representantes das "comunidades" — dois cavaleiros para cada condado, dois burgueses para as cidades de maior relevo.

Estes representantes — apesar da expressão das "comunidades" ao término do regime feudal, formadas por habitantes das cidades, por comerciantes, por artífices das corporações, por estudantes das Universidades, por monges, por todos, enfim, que, saídos do encaixe feudal, sentiam a necessidade de congregar-se, como o fizeram, mediante, precisamente, as "comunidades", para garantir sua segurança —, estes representantes, embora eleitos para o Parlamento, não tinham as prerrogativas deferidas à alta nobreza e ao clero. Assim, não tomavam parte nas deliberações do Conselho. Assistiam às reuniões em silêncio. O "Speaker", Oficial da Coroa, comunicava ao Conselho seu assentimento e suas objeções. Não obstante, adquiriram os representantes em tela o hábito de deliberar entre si e, posteriormente, obtiveram um lugar para suas reuniões. Estas, de início, foram secretas, indo ao arrepio da lei e apenas sendo toleradas suas atividades.

Resulta daí que, se a origem da Câmara dos Lordes está numa Corte de Justiça, a origem da Câmara dos Comuns encarna-se numa comissão clandestina.

Se não foi, em verdade, peculiar à Inglaterra — mas, sim, ao panorama europeu do Século XIV — o uso de convocar os "estados" do reino (militar, clerical, plebeu), para solicitar-lhes anuência à decretação de impostos, pela originalidade da estrutura da sociedade inglesa, o Parlamento logo se distinguiu, face a caracteres peculiares, v.g., dos Estados Gerais Franceses.

Se, na Inglaterra, à semelhança do que sucedia em França, o Monarca solicitava a cada um dos três "estados" que se taxasse a si próprio, a orientação inglesa logo divergiu, porquanto a divisão em foco — em "estados" — se achava dissociada da realidade então vigorante naquele país.

Os bispos integravam o Grande Conselho, não em sua condição de bispos, mas na de tenentes-chefes e senhores feudais. Os padres, amedrontados com os conflitos entre Papa e monarca, preferindo apartar-se do poder civil, preferiam, correlatamente, votar seus impostos em suas próprias Assembléias (as Convocações de Canterbury e de York).

Ora, esta abstenção encaminhou a Inglaterra para o sistema das duas Câmaras.

Com os bispos e barões, teriam podido funcionar os cavaleiros.

Sucedeu, entretanto, que estes, nas Assembléias dos condados, nas Cortes, que se formavam por juizes ambulantes, haviam estabelecido e estreitado relações com os burgueses.

Toda uma gama de fatores, em que reponta a aliança dos cavaleiros, pelo casamento, aos mais ricos mercadores da cidade, colaborou para que, em realidade, aqueles ficassem mais à vontade com os próprios burgueses.

Sendo, correlatamente, representantes das comunidades, como o eram os burgueses, convocados pelo "Sheriff", sentiam-se unidos aos mesmos por eles ainda mais estreitos. Desta união — pequena nobreza e burgueses das cidades — surgiu a Câmara dos Comuns, paralela à Câmara dos Lordes, integrada pelo alto clero e pela alta nobreza (Cfr. ANDRÉ MAUROIS, "História da Inglaterra", págs. 103, 129 e 130).

A Inglaterra, pois, monárquica e progressivamente aprimorada, sob o ângulo dos regimes de governo, de acordo com o parlamentarismo, firmou o *bicameralismo*, chancelando, assim, através dos séculos, a assertiva, hoje comprovada e a que nos reportamos nesta digressão — existe tendência acentuada para que, nos Estados em que vigem aquela forma e este regime de governo (monarquia, parlamentarismo), haja, paralelamente, a consagração do *bicameralismo*.

4 — Esta tendência faz-se ainda sentir — tal como, insistimos, no-lo demonstram dados estatísticos —, nos Estados de tipo federal, onde a Câmara Alta assume a expressão de Câmara dos Estados-membros.

O Estado Federal norte-americano, sem que nos esqueçamos de que foi nos Estados Unidos da América que se traçaram as grandes linhas do Estado Federal, reconheceu a dualidade de Câmaras.

Como o acentua COOLEY, todos os poderes legislativos, concedidos pela Constituição, residem num Congresso, composto de um Senado e de uma Câmara de Representantes, sujeito ao veto qualificado do Presidente (Cfr. THOMAS COOLEY, "Principios generales de Derecho Constitucional en los Estados Unidos de America", trad. espanhola, 1898, pág. 41).

A referência, em primeiro lugar, ao Senado Federal, no texto da Constituição norte-americana, ressalta, na lição de MUNRO, a importância atribuída a este ramo do Congresso, no regime adotado. Assim, consoante nota este constitucionalista, "it was by no mere slip of the pen that the first article of

the Constitution, in establishing a Congress of two chambers, gives the Senate priority of mention. The men who framed this document — most of them — looked upon the Senate as the backbone of the whole federal system. They intended it to be a body which would give the states, as states, a dominating share in the government of the nation" (WILLIAM B. MUNRO, "The Government of the United States", 5.^a ed., 1959, pág. 270).

5 — O regime bicameral — em que as duas Casas, por vezes num mesmo nível, noutras em níveis distintos, participam, em última análise, das tarefas inerentes ao órgão legiferante e que se não cingem à elaboração da norma jurídica —, o regime bicameral, dizíamos, pode apresentar-se sob múltiplas variantes, decorrentes da natureza da Câmara Alta. Ou seja, em nosso encaixe e de acordo com nossa nomenclatura, do SENADO FEDERAL.

Consoante a doutrina, surgem os seguintes tipos de regime bicameral:

- a) bicameralismo aristocrático;
- b) bicameralismo sistemático;
- c) bicameralismo técnico;
- d) bicameralismo federal.

O bicameralismo aristocrático, de origem inglesa, como vimos, teve grande aplicação no século passado. Hoje, face às transformações trazidas pela evolução à órbita sócio-político-jurídica, acha-se em franco desuso.

O bicameralismo sistemático encarna, na Câmara Alta, o elemento conservador da estrutura constitucional. Face aos excessos da primeira Câmara, devem espargir-se a cautela e o comedimento da segunda.

Esta, pois, refreia, contém, esmorece o ímpeto da Câmara Baixa, buscando estabelecer harmonia e equilíbrio.

O bicameralismo técnico pressupõe a existência de uma segunda Câmara — o que, por definição, logo se infere. Esta, também por definição, "bicameralismo técnico", é composta por elementos técnicos, especializados, aos quais se acham afetas funções de assessoria técnica.

O bicameralismo federal — igualmente como a própria designação no-lo indica — é o peculiar ao Estado Federal, reunindo, com certas variantes, no Senado Federal, os representantes das entidades menores, ou seja, dos Estados-membros.

Esta modalidade do regime bicameral, na expressão de BISCARETTI DI RUFFIA, dá, através de uma segunda Câmara, uma representação "agli Stati-membri, como tali, di uno Stato Federale" ("Diritto Costituzionale", 1914, II vol., pág. 37).

Simboliza, enfim, esta configuração do bicameralismo a que proporciona a "satisfacción al sentimiento localista del pueblo que se forma en cada uno de los Estados o Provincias y al principio institucional de la existencia de estos Estados o Provincias como entidades políticas dentro de la unidad nacional" (CARLOS SANCHEZ VIAMONTE, "Manual de Derecho Constitucional", 1944, pág. 229).

O bicameralismo federal pode apresentar-se, a seu turno, sob distintas "nuances".

Variam, v.g., os sistemas eleitorais atinentes à composição de uma e de outra Casa.

Varia, ainda p. ex., na segunda Câmara, o número de representantes que provêm das unidades federadas.

Assim, de acordo com o federalismo clássico ou de equilíbrio, gizado nos Estados Unidos da América, onde, repetimos, o Estado Federal se concretizou pela vez primeira, cada entidade componente da federação elege, para o Senado, o mesmo número de representantes, em que pese a diferenciação que os aparte, seja em que dimensão for.

Assim, em consonância com o federalismo hegemônico — vigorante, v.g., na Constituição de Weimar, de 1919, na Constituição Austríaca de 1920, na Constituição da República Federal Alemã da atualidade —, o número de representantes na Câmara Alta é mutável, comandando a proporcionalidade a população de cada entidade menor.

6 — Fugindo, rapidamente embora, aos lineamentos peculiares ao Estado Federal, que entre nós nasceu com a República, e lançando um olhar retrospectivo à época em que vigorou a Constituição Imperial, de 1824, observamos que, já àquele período, o bicameralismo era consagrado.

Dividia-se a Assembléia-Geral — que exercia o Poder Legislativo com sanção Imperial, intervindo o Imperador através do veto suspensivo, no exercício do Poder Moderador — em Câmara dos Deputados e Senado.

A este, face à diferente forma de Estado então reconhecida, não se pospugna a designação "Federal", que, logicamente, haveria de emergir em nosso meio juntamente com o reconhecimento do Estado Federal.

Era o Senado, contrariamente à Câmara (temporária), vitalício, sendo estruturado mediante um sistema misto. Para cada vaga que ocorresse, elegiam-se três nomes. Dentre estes, o Imperador escolhia o que preferisse.

Nosso Senado, pois, não se compunha como o órgão equivalente na Europa, a exemplo da Câmara dos Lordes (Inglaterra) e da Câmara dos Pares (França). Nestes, as vagas eram providas mediante o princípio da hereditariedade ou

através de escolha pura e simples efetuada pela Coroa, sem que existisse eleição prévia (Cfr., AFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO, "Curso de Direito Constitucional Brasileiro", vol. II, pág. 96).

No Brasil, as eleições, tanto para a Câmara dos Deputados, quanto para o Senado, processavam-se indiretamente e em dois graus, sob a égide do sistema censitário, que nos afastava, e muito, da democracia. Este, mais a eleição indireta, mais a pressão do poder sobre os pleitos, imprimiam aos mesmos distorções, que só a pouco e pouco foram sendo superadas, a exemplo do que sucedeu com a conquista da votação direta, ao apagar das luzes do período imperial, através da designada Lei Saraiva.

De qualquer sorte, em pleno regime republicano, o Senado — já agora designado de Senado Federal — não apresentou igual significado, à medida que evoluiu nossa história constitucional.

E isto porque, v.g., o bicameralismo periclitou em nosso meio, subtraindo-se, ao fim e ao cabo, embora durante curto lapso de tempo, relevantes parcelas de sua competência.

Assim, em 1934, houve tentativa de estabelecer-se o unicameralismo.

A Constituição de 16 de julho deste ano ia fazer-se sem a segunda Casa, que, aliás, só foi contemplada pela Lei Suprema após os primeiros passos em sua elaboração.

Considerou-se, então, o ramo alto do Congresso como órgão coordenador dos poderes federais, apresentando, repetimos, restrições na esfera legislativa.

De modo correlato, seguindo-se o exemplo de alguns Estados, introduziu-se, àquele tempo, outra novidade, através da criação da Comissão ou Seção Permanente do Senado Federal.

O objetivo da mesma residia no controle do Legislativo sobre o Executivo, durante o período de férias congressionais.

A Seção em foco seria constituída por metade do Senado Federal, na forma indicada pelo Regimento Interno, com representação igual dos Estados-membros e do Distrito Federal. Suas atribuições eram expressamente fixadas na Lei Suprema.

Sob a Constituição de 1937, o Senado Federal, se se houvesse reunido (realidade que escapou ao órgão legiferante em si), tendo a designação de Conselho Federal, seria composto, não só de representantes dos Estados-membros, como, ainda, de elementos nomeados pelo Presidente da República.

Situando, entretanto, ad latere estes períodos de exceção e voltando à sua estruturação tradicional, notamos que, nele, se integram os representantes dos Estados-membros, eleitos de conformidade com o princípio majoritário, de acordo com o qual, simplesmente, se considera eleito o candidato que obtém maior número de votos.

Juntamente com cada Senador, é eleito o respectivo suplente.

As condições de elegibilidade acham-se inseridas na Lei Fundamental. Requer-se, pois, que os candidatos sejam, como o são aqueles que devem compor a Câmara dos Deputados, brasileiros natos, que se achem no exercício dos direitos políticos. Mais do que isto, porém, requer-se idade mais elevada, ou seja — a de trinta e cinco anos.

O ramo alto do Congresso Nacional, pois, traduzindo o bicameralismo federal, eis que nele se congregam representantes dos *Estados-membros*, apresenta, como de imediato se pode inferir, características, tênues embora, do bicameralismo sistemático.

Da idade mais avançada, requerida dos Senadores, e de seu mandato mais longo, comparativamente ao dos Deputados (oito anos para aqueles, quatro para estes), conclui-se que dos mesmos se aguarda maior ponderação face às paixões e ao desejo de inovar, muita vez negativamente, oriundos da Câmara dos Deputados.

Seu mandato, que se estira, como vimos, por mais tempo do que o dos Deputados, visa, mediante este prolongamento, a desvincular os Senadores, mesmo que relativamente, dos problemas e lutas político-partidárias, durante um período razoável.

Não se pretende, entretanto, apesar da duplicação do tempo, comparativamente ao mandato dos Deputados, estratificar o Senado Federal em moldes imutáveis.

Considerando-se a necessidade de sua renovação — no sentido de que haja sempre elementos que tragam, de modo mais direto, os desejos e as aspirações populares para dentro do órgão —, sempre que há eleições para Deputados, também as há para Senadores.

Assim, na atualidade, tal como sucedia, p. ex., sob a Constituição de 1946, de quatro em quatro anos, com a eleição simultânea para Câmara e Senado, tem lugar a renovação deste, por um e por dois terços, alternadamente. Enquanto, pois, a Câmara dos Deputados se recompõe integralmente, há tão-só a recomposição parcial do Senado Federal.

Não mais elegendo Senadores o Distrito Federal (o que também sucede no relativo à Câmara dos Deputados, onde inexistem representantes do mesmo), o Senado Federal destina-se a encarnar, como iterativamente temos acentuado, o órgão representativo dos *Estados-membros*.

No entanto, esta destinação não foi atingida em sua plenitude.

Sê-lo-ia, cremos, se se adotassem outros critérios para sua estruturação e se se colocasse tônica mais expressiva na competência atinente à sua conexão com os *Estados-membros* (vide item 9).

7 — No Estado Federal, como o sabemos, o bicameralismo apresenta razões de ser mais intensas, do que nos Estados Unitários.

E isto porquanto, consoante também é de nosso conhecimento, o Senado Federal simboliza a Câmara dos Estados-membros.

Entretanto, não podemos esquecer que a faceta unitária não é apanágio dos Estados Unitários. Existe, pois, no Estado Federal, lado a lado à federativa, sendo esta, naturalmente, dotada de maior densidade.

Apresenta o Estado Federal um cunho unitário, eis que, no ensinamento do jurista, ele possui um território que, embora repartido entre os Estados-membros, permanece submisso ao poder único do Estado, no exercício de suas competências federais; eis que os indivíduos, ao mesmo tempo em que têm suas existências norteadas pela regulamentação federal, formam um corpo nacional único; eis que há, em seu bojo, órgãos centrais, cuja vontade é válida em toda a coletividade estatal.

Repona, porém, nesta forma estatal, o seu cunho federativo, que se traduz, de um lado, pela participação dos Estados-membros na formação da vontade dos órgãos federais — o que sucede mediante a estrutura e a dinâmica do Poder Legislativo; e que, de outro lado, se traduz pela competência reservada às entidades menores para que estatuem, livremente, sobre as matérias que estejam insertas em sua competência constitucional.

Apesar de, como acentuávamos há pouco, a faceta federativa ser mais densa no Estado Federal, o rolar dos anos vem intensificando a outra a que nos reportamos, a unitária.

É, porém, indispensável a esta forma estatal a autonomia das entidades componentes, para que suas possibilidades se desenvolvam com amplitude e para que se não neguem a substância e a estrutura do federalismo.

De qualquer sorte, sobre esta autonomia, deve sobrepor-se a ordem federal, que fortalece o vínculo federativo.

A fusão entre autoridade do Poder Federal e independência dos Estados-membros (representados no Senado Federal) é, pois, necessária ao regime federativo, assegurando-se esta independência através do jogo de dois princípios, a que se refere BURDEAU — a lei de participação e a lei de autonomia.

Exatamente pela primeira, as entidades menores colaboram na formação das decisões tomadas pela autoridade federal, atuando num campo mais ou menos vasto, consoante as características do regime.

Sem lei de participação, não há federalismo; mas, tão-só, tutela, vassalagem ou colonização.

Pela segunda, os Estados-membros conservam sua autonomia governamental, elaborando, v. g., suas Constituições, sua legislação própria, tendo sua organização judiciária peculiar, possuindo sua administração autônoma (Cfr., GEORGES BURDEAU, "Traité de Science Politique", tomo II, págs. 398/399).

8 — Cada Estado-membro, eis que nos moldamos de acordo com o exemplo traçado pelos Estados Unidos da América, elege três Senadores (efetuando-se, paralelamente à eleição dos Senadores, como já o acentuamos, a eleição dos suplentes respectivos).

Mantemo-nos, pois, dentro do conceito do federalismo clássico ou de equilíbrio, que nasceu na Convenção de Filadélfia, como reivindicação dos pequenos Estados, reivindicação esta defendida, com invulgar habilidade, pelo delegado JOHNSON.

A este federalismo clássico opôs-se — como também observamos no decurso desta explanação —, o federalismo hegemônico, o qual, à semelhança do que sucede na Áustria e na Alemanha, defere a cada entidade menor uma representação, na Câmara Alta, proporcional à população.

Mesmo nos Estados Unidos da América, por sinal, de onde se originou o federalismo clássico ou de equilíbrio, críticas negativas têm infletido sobre o mesmo. Arguiu-se, tradicionalmente, com o exemplo de Estados-membros (como, pelo menos até há pouco tempo, o de Nevada) que elegem apenas um Deputado, levando, para o Senado, representação idêntica, em termos numéricos, à do Estado de New York.

Não obstante, a orientação persiste, como persiste dentro de nossas fronteiras.

Mantendo esta tradição, outra não mantivemos. Assim, a Presidência do Senado Federal, que era ocupada pelo Vice-Presidente da República (havendo nós seguido, ainda neste setor, o fio diretivo que nos veio da América do Norte), na atualidade, não mais o é.

A autoridade em tela (Vice-Presidente da República), competem outras atribuições, a que o texto supremo se reporta e que se não conectam com o ramo alto do órgão legiferante.

O Presidente do Senado passou a ser escolhido pelos próprios Senadores, entre seus pares, portanto, vindo, assim, nas sessões conjuntas, em que Câmara dos Deputados e Senado Federal funcionam reunidos, simbolizando o Congresso Nacional em si, vindo, dizíamos, a exercer as funções de Presidente.

Apesar, entretanto, de consagrarmos o bicameralismo (ao qual se abrem exceções, porquanto o texto constitucional estatui, como sempre o fez, a competência privativa de uma e de outra Casa do órgão legislativo), repondo o Senado Federal com a feição de Câmara dos Estados-membros, ainda falecem ao órgão, consoante frisamos, requisitos essenciais, para que esta feição se caracterize integralmente. Embora haja negatividades que se projetam ao bicameralismo clássico ou de equilíbrio, este simboliza, precisamente pela igualdade da representação, uma legítima Câmara das entidades menores, onde todas, sem distinções ditadas por estas ou aquelas circunstâncias, se integram no jogo da lei de participação, a que se refere BURDEAU.

Esta composição circunscricional igualitária (cada Estado-membro elegendo igual número de representantes) parece de todo em todo positiva.

Mister seria, porém, para que legitimamente o fosse, que, de modo paralelo, as eleições não se realizassem como se realizam.

Não nos devemos esquecer de que a Câmara dos Deputados tem, igualmente, composição circunscricional.

Tal significa — os Deputados são eleitos dentro dos Estados-membros, o que os predispõe, psicologicamente, a atuar, como em realidade muitos o fazem, considerando-se representantes dos Estados-membros de onde provieram.

Se o Senado Federal, em face de sua composição, é tido como Câmara dos Estados-membros, também este caráter, pelo menos parcialmente, apresenta, quando não o deveria apresentar, a Câmara dos Deputados (Cfr., CLAUDIO PACHECO, "Tratado das Constituições Brasileiras", 1958, vol. I, pág. 365).

Efetiva-se, ante esta realidade, no atinente à Câmara dos Deputados, *bis in idem*. A missão política do Senado Federal seria outra, se os Deputados fossem por zonas ou gerais, sendo os Deputados por zonas os provindos de duas ou mais Unidades da Federação e os gerais eleitos em todo o País (Cfr., PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1946", 1960, tomo II, pág. 456).

Se assim sucedesse, os Senadores, e tão-só os Senadores, seriam, realmente, eleitos dentro dos limites dos Estados-membros que vão representar no Senado Federal.

Dever-se-ia, correlatamente, imprimir maior expressão e amplitude às suas funções de ingerência e equilíbrio federativos, para que se não superponham suas atribuições realmente decisórias, sublinhadas por um caráter unitário, àquelas outras funções, que lhe imprimem individualidade e feição próprias.

Em verdade, o Senado Federal, ainda em nossos dias, não exerce, verdadeiramente, as funções supra-citadas, não simbolizando, pois, de alto a baixo, a Câmara dos Estados-membros, porquanto as funções referidas se traduzem, v. g., mediante competência privativa de significado relativo, como a que se acha cristalizada nos itens IV e VI do art. 42 da Constituição vigente.

Se, pois, se lhes emprestasse maior significado e se fossem as mesmas dilatadas, enfatizaríamos esta Casa do Congresso Nacional. O que significa — enfatizaríamos nosso Estado Federal, apesar da drenagem de competências, em vários setores, para o Poder Central, seqüela inevitável do "Welfare State" que buscamos atingir, e colocaríamos no nível devido o bicameralismo que, provindo da época Imperial — que se esmaece sob a névoa do tempo —, apesar das modificações por que tem passado, existe em nosso meio e incrustado está em toda nossa tradição constitucional.