

10 OUT 1981

# O Senado na Federação

**MICHEL TEMER**

Todos aqueles que anseiam pela Constituinte e que confiam na sua convocação preocupam-se em debater os temas institucionais. Visam, com esse debate, a fornecer subsídios para os que venham a compor uma eventual Assembleia Popular.

O "II Congresso Brasileiro de Direito Constitucional" foi exemplo vivo da tentativa empreendida por juristas de todo o País buscando encontrar, na discussão, fórmulas capazes de viabilizar nova estrutura institucional.

Um dos temas questionados foi o do bicameralismo. Notáveis juristas sustentaram a dispensabilidade do Senado Federal, pregando a idéia de legislativo unicameral.

Esse debate extrapolou do Congresso jurídico para ganhar espaço em jornais, pela pena de arguto cientista.

Por isso, convém que algumas vozes se levantem em favor da tese do bicameralismo. Especialmente da manutenção do Senado Federal como peça indispensável à subsistência da Federação.

Com efeito, não há como pensar em Federação sem o Legislativo dual. Isto porque existe relação inafastável entre a forma de Estado e a estrutura do Poder Legislativo.

A Federação é união de Estados. Nada importa se a união derivou de Estados soberanos que se reuniram sob o pacto federativo ou se este pacto foi estabelecido pela ordem normativa a partir de um Estado Unitário (como aconteceu no Brasil em 1899). Importa que, estatuindo unidades federadas (os Estados) estes possuam Constituições próprias.

Quer dizer: nas Federações, os Estados editam um texto supremo (a sua Constituição) que é o fundamento de validade de toda a legislação estadual que venha a ser produzida.

E Federação, juridicamente, o Estado que atende a esse pressuposto básico. Os negócios locais são regidos e decididos por legislação local, cujo suporte jurídico é uma Lei Magna também local (a Constituição Estadual).

Certas circunscrições territoriais, em alguns países, ditam leis sobre negócios locais. Mas neles não se verifica a existência de Constituição organizadora daquela circunscrição. Ou seja: nelas não há Texto Legal supremo regente das demais normas que ali se produzem. Esse traço aparta Estados Unitários dos Estados Federais.

Sabe-se, por outro lado, que a lei, segundo Rousseau, é a expressão da vontade geral, isto é, da vontade popular.

Isto garante a participação de todos nos misteres governativos, o que é viabilizado por meio do sistema representativo. Elegem-se representantes que se manifestam em nome do povo, editando a lei nacional (expressão da vontade nacional).

Essa é a função da Câmara dos Deputados: abriga os representantes do povo brasileiro. Note-se que a

representação não é do povo dos Estados componentes da Federação, mas do povo brasileiro domiciliado eleitoralmente (e circunstancialmente) em dada unidade da Federação. O deputado é, sempre, representante do povo. Equivocam-se os que afirmam que a representação é do Estado de São Paulo ou do Piauí. Esta será, sempre, do povo brasileiro, esteja domiciliado, eleitoralmente, onde estiver.

É inegável, porém, que o deputado, eleito pelo povo brasileiro de um Estado, tende a privilegiar, em razão de suas ligações eleitorais e até afetivas, a região que o elegeu.

Assim, se prevalecesse a idéia do unicameralismo nacional, assentado na proporcionalidade em relação ao povo ou à população, verificar-se-ia desequilíbrio entre os Estados da Federação. É que a lei nacional, no caso, teria a participação desses representantes, apenas. A tendência seria a do tratamento desigual entre os Estados na medida em que os deputados de regiões mais desenvolvidas e populosas teriam sua atividade legislativa voltada, basicamente, para seus locais de origem.

Daí a importância do Senado na Federação.

Cada Estado elege três senadores, independentemente da sua importância econômica, política ou populacional. É essa paritariiedade que assegura a igualdade jurídica entre os Estados, o equilíbrio do sistema federativo, em que os Estados são, necessariamente, iguais.

Ora, como o Senado participa, ao lado da Câmara dos Deputados, do processo de elaboração da lei, tem ele a possibilidade constitucional de assegurar a igualdade dos Estados pactuantes da Federação.

Não há lei da União (ressalvando as produzidas para o Distrito Federal) sem manifestação do Senado. Quer dizer: a lei nasce da vontade do povo (deputados) e dos Estados (senadores).

Poder-se-ia dizer que o Legislativo unicameral abrigaria número igual de representantes por Estados e, com isso, estaria garantido o almejado equilíbrio entre eles. Mas essa fórmula, embora prestigie o princípio da igualdade entre os Estados, desprestigia o princípio da representação proporcional. Não é justo que parcelas do povo (domiciliadas nos Estados mais populosos) sejam quantitativamente menos representadas. Representação de Estados não é representação que leva em conta o índice populacional.

Bem por isso, não se deve alterar o sistema da representação popular e o de representação dos Estados em que o Senado tem função eminentemente moderadora.

A abolição do bicameralismo levará à desfiguração da Federação e, em passo seguinte, à sua própria extinção. É preciso apenas assegurar às duas Casas do Legislativo instrumentos que lhes permitam exercer a elevada função de veicular livremente a vontade geral.