

Senado Federal, um superpoder

NELSON CANDIDO MOTTA*

No Congresso Nacional, os deputados federais eleitos pelo sistema proporcional são os representantes do povo, enquanto os senadores, eleitos segundo o princípio majoritário, são representantes dos estados e do Distrito Federal. Ao definir expressamente o sentido e o conteúdo dos mandatos conferidos aos integrantes de cada uma das casas do Poder Legislativo, a Constituição deixou claramente explicitado que incumbe aos senadores a representação das unidades políticas que integram a Federação, reservando para os deputados federais a representação do povo.

Exatamente porque os estados têm o mesmo peso político, a mesma importância e dignidade na integração do pacto federativo, a Constituição assegurou idêntica representação a cada um deles, através de mandatários eleitos, em igual número, pelo voto majoritário. O Senado, portanto, teria a função institucional de velar pelo equilíbrio e pela harmonia da convivência dos estados entre si e entre eles e a União.

Qualquer que seja a extensão territorial, a densidade populacional, o potencial econômico da unidade federativa, tem ela, nas suas relações com a União e com as demais uma posição paritária, de absoluta igualdade e idêntico valor político.

Câmara e Senado, em princípio, deveriam ter órbitas de atuação distintas e perfeitamente delimitadas. Não se compreende, nem se justifica, que os senadores possam exercer, cumulativamente, as funções de delegados de cada uma das unidades federativas e, concorrentemente com os deputados, as funções de representantes do povo brasileiro.

Cabe ao Senado o exercício de uma função de natureza federal; à Câmara dos Deputados está reservada uma função de caráter nacional. Essa distinção entre o que seja federal e o que seja nacional foi enunciada, pela primeira vez, por Madison, num dos seus "Federalist Papers".

A Câmara de Representantes — diz ele — obterá seus poderes dos povos da América; e os povos serão representados na mesma proporção e de acordo com os mesmos princípios vigorantes na legislatura de cada estado em particular. Até aqui o governo é nacional, não federal. O Senado, por sua parte, receberá seus poderes dos estados, como sociedades políticas e iguais, e estarão eles representados igualitariamente no Senado. Já aqui o governo é federal, não nacional.

E mais adiante acrescenta: A diferença entre um (governo) federal e um (governo) nacional consiste em que no primeiro caso os poderes operam sobre os corpos políticos componentes da Confederação, na sua capacidade política; no segundo, sobre os cidadãos componentes da Nação, na sua capacidade de individual.

A nossa atual Constituição acolheu (nos arts. 45 e 46) mas em seguida desconsiderou (no art. 52) essa distinção entre o que seja nacional e o que seja federal. Assim é que no exercício da função legislativa as duas casas do Congresso desempenham, concorrentemente, idênticas atribuições. Ambas, pelos seus membros e pelas suas comissões, têm a iniciativa das leis complementares e ordinárias, e atuam reciprocamente como Câmara revisora. De acordo com a nossa sistemática constitucional, tanto a Câmara dos Deputados, quanto o Senado Federal, atuam na órbita do nacional e não do federal, na acepção dada a essas expressões no por Madison. Em verdade, no âmbito do processo legislativo, o Senado e a Câmara dos Deputados são duas instituições que têm funções equivalentes e superpostas. A diferença entre elas é que o Senado delibera e vota, e portanto manifesta o seu poder político, através do sufrágio de um número significativamente menor de parlamentares, enquanto a Câmara, para deliberar e votar a respeito da mesma matéria, tem de reunir os sufrágios de um número muito maior de representantes do povo. As proposições legislativas que tenham alcançado na Câmara o apoio da maioria absoluta dos deputados, isto é, 215 votos, podem ser rejeitadas e arquivadas pelo voto de apenas 36 senadores. Na votação das leis, dez (10) senadores têm maior peso decisório do que cinquenta e sete (57) deputados.

Mas não é apenas no âmbito do Poder Legislativo que o Senado Federal tem presença privilegiada e predominante. Cabem-lhe, também — além da prerrogativa de processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado nos crimes conexos; de processar e julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade —, as atribuições de aprovar previamente a escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho e do Superior Tribunal Militar; os ministros do Tribunal de Contas da União, os governadores dos Territórios; o presidente e os diretores do Banco Central; o procurador-geral da República; os chefes de missões diplomáticas de caráter permanente, além de titulares de outros cargos que a lei determinar.

Em verdade o Senado é um megapoder. Tem peso e presença privilegiados e preponderantes no processo legiferante. Interfere, decisivamente, na formação dos tribunais superiores da Justiça Federal, e no preenchimento dos cargos mais importantes da administração federal. Mas não é só.

É de sua competência privativa autorizar as operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados e dos municípios; dispor sobre limites e condições para operações de

crédito interno e externo da União, dos estados e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal; dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo e, ainda, estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Armado dessas competências e prerrogativas o Senado tem uma incomparável autoridade institucional, uma latitude de atuação que faz dele a mais influente matriz de poder na nossa República.

A distinção constante dos arts. 45 e 46 da Constituição de 1988, segundo a qual os deputados são representantes do povo e os senadores são representantes dos estados, é uma mera reminiscência histórica, sem nenhum sentido prático e sem qualquer efeito útil na organização dos poderes.

Quaisquer que sejam as desvantagens e inconveniências do exercício concorrente, pela Câmara e pelo Senado, da função legislativa, em todas as matérias de competência do Congresso Nacional, complicando e retardando a tramitação dos projetos e, freqüentemente, gerando confrontos numericamente desiguais entre os representantes do povo e os ditos representantes dos Estados; quaisquer que sejam os embaraços e as limitações políticas ocasionadas pela inevitável presença do Senado no preenchimento de cargos do Executivo e do Judiciário; quaisquer que sejam as delongas e os desconfortos gerados pela interferência daquela casa na realização das operações financeiras, internas e externas, do interesse da União, dos Estados e Municípios, essas questões dificilmente serão examinadas no curso da revisão constitucional que se anuncia. Nem os membros do Senado estariam interessados em questionar a abrangência de suas prerrogativas constitucionais nem, provavelmente, os demais integrantes do Poder Legislativo, os deputados federais, iriam empenhar-se em discutir a autoridade conquistada frente aos demais poderes pelo Congresso, representado por uma das suas casas. Talvez no futuro, quando o Executivo reconquistar a confiança perdida, quando o Poder Legislativo puder melhor avaliar e ordenar o exato papel das suas duas casas no funcionamento do sistema federativo, e a sociedade conscientizar-se de que é necessário reorganizar e racionalizar o Estado e o Poder, talvez no futuro, venha a ser feita a distinção que Madison já fazia, há mais de 200 anos, entre o que seja nacional e o que seja federal, e o Senado — que apenas no nome é federal — possa assumir, efetiva e exclusivamente, a sua função histórica de guardião da unidade, da harmonia e da organização da nossa República Federativa do Brasil.