

## O SENADO

HONÓRIO SILVEIRA NETO

Professor da Faculdade de Direito da UFMG

### a) CONCEITO E HISTÓRICO

O nome Senado vem do latim, **senex**, que significa ancião. Foi, portanto, em Roma, que a instituição adquiriu certos aspectos que as instituições políticas do mundo ocidental conservaram, embora as suas funções, naquela época, não fossem propriamente legislativas. Nas sociedades antigas, havia os conselhos de anciões que assessoravam os reis em questões de relevante importância política, esses tipos de colegiados foram os embriões do Senado do mundo moderno. Essa órgão legislativo, já pela idade madura de seus componentes, já pela sua origem aristocrática, sempre teve um caráter frenador, isto é, tem servido para contrabalançar os ímpetos das assembléias populares.

O primitivo senado romano representava as **gentes** ou grupos de famílias aristocráticas e não tinha verdadeira função legislativa, cabendo-lhe preparar os projetos de lei que deviam ser submetidos à votação das assembléias populares. Votadas as leis pelos comícios, eram confirmadas pelo Senado. Já no período republicano, o Senado transformou-se num conselho de chefes de **gentes** designadas pelo Rei, geralmente elementos que tinham experiência administrativa, por terem exercido as magistraturas. Não só aumentou de número como também se mesclou de elementos da plebe. Não era o Senado uma segunda instância legislativa, como nos tempos modernos, porém concentrava grande soma de poderes. Toda medida importante do governo tinha de ser submetida ao Senado, o qual, antes de tudo, velava pela segurança da República.

Na primeira fase do Império, que vai de Augusto a Deocleciano, o Senado teve grande prestígio; perde as suas atribuições de intervenção nos assuntos militares, em favor do Imperador, mas adquire, em contrapartida, uma verdadeira função legislativa. A competência e o prestígio do Senado dependiam de cada Imperador, que alargava ou diminuía as suas atribuições. As decisões do Senado denominavam-se *senatus-consultus*, e, quando os comícios perderam a sua função legislativa em favor daquele, tornaram-se verdadeiras normas jurídicas com caráter de direito público.<sup>1</sup>

Sobre a constituição aristocrática do Senado romano diz OLIVEIRA MARTINS:

«O Senado era assim a representação genuína do **populus**, enquanto só era cidadão o patrício e o patriciado constituía todo o povo. **Senatus**, significa assembléia de **séniores**, conselho de anciãos; buscava-se na idade a base e o princípio da representação; e a idade requisitada eram os quarenta e seis anos, limite do serviço ativo na primeira linha de milícia».<sup>2</sup>

Sobre a importância do Senado, principalmente na época de Tibério, basta ler-se o depoimento de Tácito, que, em os ANAIS, afirma serem tratados no Senado tanto os negócios públicos como os particulares mais importantes, e as leis eram aplicadas com sabedoria.<sup>3</sup>

---

1. ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO-AMERICANA, ESPASA — CALPE, Madrid, 1927, Tomo LV, págs. 195 e segs.

2. **História da República Romana**, Guimarães e Cia. Editores, Lisboa, I, 1952, pág. 85.

3. «Les affaires publiques et les plus importantes des affaires particulières se traitaient dans le sénat. Les principaux de cet ordre discutaient librement, et, s'ils tombaient dans la flatterie, le prince était le premier à les arrêter. Dans la distribution des honneurs, il avait égard à la noblesse des aïeux, à la gloire militaire, à l'éclat des talents civils. On convenait généralement qu'il n'aurait pu faire de meilleurs choix. Les consuls, les prêteurs conservaient l'extérieur de leur dignité; les magistrats subalternes exerçaient aussi l'autorité de leurs charges. Les lois, si l'on excepte celle de majesté, étaient sagement appliquées». ANNALES, IV — Transcrito de JEAN CHEVALIER, **La Cité Romaine (A Travers la Littérature Latine)**, Editions Margverat, 1948, pág. 278.

Se bem que o Senado romano não tenha sido um órgão legislativo, dentro do conceito do direito constitucional moderno, teve função legislativa em certa fase do Império, e, mais do que isso, grande autoridade nos negócios do governo e muito prestígio junto ao povo.<sup>4</sup>

Não há dúvida de que os conselhos de anciãos das antigas tribos funcionaram como uma espécie de poder moderador, assemelhando-se aos senados contemporâneos.

Na Grécia, embora houvesse a democracia direta, não prescindiram os atenienses de um conselho, cuja função era preparar e orientar os trabalhos da Eclésia. Era o Conselho dos Quinhentos ou Boulé, cuja origem data de Sólon e cujas atribuições foram definidas ao tempo de Clístenes. Uma das principais funções da Boulé era a orientação geral das relações exteriores, cabendo-lhe o trato de tudo quanto se relacionasse com a vida diplomática.<sup>5</sup>

Transitando da Idade Média para os tempos modernos, tem-se de mencionar o sistema bicameral criado e desenvolvido pela Inglaterra, onde o poder legislativo ficou entregue à Câmara dos Lords e à Câmara dos Comuns. A Câmara dos Lords, de natureza aristocrática, tinha, primitivamente, as mesmas atribuições legis-

---

4. «Também devem ser incluídos entre as ilustrações do processo legislativo autocrático os *senatus-consultus*, quando passaram a ter força de lei, pelos fins da República romana até certa altura do Principado. Assim consideramos em vista de o Senado romano jamais haver sido um corpo legislativo. Os senadores foram nomeados, em caráter vitalício, sucessivamente pelos reis primitivos, pelos côsules e, por fim, pelo Imperador. No crepúsculo da República, o Senado adquiriu, indireta e informalmente, certa aparência representativa, em virtude da prática de se recrutarem os seus componentes entre os ex-magistrados, cuja investidura nos cargos era feita por eleição dos comícios». NELSON DE SOUSA SAMPAIO, *O Processo Legislativo*, Edição Saraiva, 1968, pág. 10.

5. JOSÉ OLEGÁRIO DE CASTRO, *Introdução ao Estudo das Instituições Políticas Gregas*, Universidade Federal de Minas Gerais, 1959, págs. 79 e segs.

lativas que a dos Comuns, mas essas funções, sobretudo a partir do Parliament Act de 1911, foram sendo gradativamente suprimidas.<sup>6</sup>

O bicameralismo adquire nova feição com a constituição norte-americana de 1787, ao criar o Estado Federal e instituir o sistema presidencialista de governo. O Senado, em vez de ser apenas um órgão aristocrático ou moderador, passa a ser representativo dos Estados-Membros. O Senado norte-americano é constituído de dois senadores por Estado; a legislatura é de seis anos, mas faz-se a renovação bienal de um terço. Em vista do processo pelo qual se faz essa renovação, EDWARD S. CORWIN diz que o senado é um «órgão continuado» e afirma: «Enquanto existiram, até hoje, 83 Congressos, houve apenas um Senado e assim será, aparentemente, até o Juízo Final».<sup>7</sup>

Para a formação do Senado, têm-se adotado geralmente os seguintes sistemas: o da eleição, em que os cidadãos escolhem os membros da Câmara dos Deputados e do Senado; o da hereditariedade, pelo qual se adota a sucessão no exercício do cargo; o da vitaliciedade, pelo qual o rei nomeia os senadores, que exercem o cargo enquanto viverem, embora sem o transmitirem a seus descendentes.

Justifica-se a necessidade do senado com os seguintes argumentos:

a) Igualdade de representação política no caso do Estado Federal. A Câmara de Deputados representa a Nação; os Estados-Membros têm população desigual e isso provoca um desequilíbrio no poder legislativo. O Senado representa as unidades federativas, em igualdade de condições, e isso recompõe o equilíbrio do poder.

---

6. PINTO FERREIRA, **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**, José Konfino Editor, 1955, 3ª ed., Tomo I, pág. 293.

7. **A Constituição Norte-Americana e Seu Significado Atual**, Zahar Editores, s/d, prefácio e notas de Leda Boechat Rodrigues, pág. 21.

b) Assegura a representação política no caso em que, no sistema parlamentar de governo, for possível a dissolução da Câmara de Deputados. No interregno entre a dissolução e a nova Câmara, não haverá um vazio legislativo.

c) Representa a classe aristocrática. Foi o caso da Câmara dos Lords, na Inglaterra; essa função foi superada com a igualdade política e social da democracia contemporânea.

d) A segunda câmara exerce uma função de equilíbrio e contrapeso, uma função de poder moderador. As paixões populares têm mais influência na Câmara de Deputados, cujos integrantes estão mais sujeitos às emoções momentâneas.

e) O Senado tem uma função revisora; colabora na feitura das leis, tornando-as mais perfeitas e democráticas.

Através dessa ligeira resenha histórica e crítica, o leitor tem uma noção do bicameralismo adotado em grande número de países e que sempre existiu no direito constitucional brasileiro, excetuado o regime discricionário estabelecido em 1937.

## **b) O SENADO NO BRASIL**

A Constituição Imperial de 1824 estabeleceu um Senado de caráter aristocrático, constituído de membros vitalícios, com mais de quarenta anos de idade e com certos rendimentos anuais. Com tais requisitos, era natural que esse órgão legislativo imperial constituísse uma classe conservadora e representativa das elites dominantes na época.

De acordo com o Art. 43 da Constituição, D. Pedro I nomeou os primeiros senadores em 22 de janeiro de 1826, tirados das listas tríplexes dos eleitos pelas províncias; o Imperador tinha o direito de escolha de um terço da totalidade da lista. Naquele ano, embora o número de senadores fosse de 46, apenas 42 se empossaram. Em apenas quatro meses de trabalho, os senadores realizaram muito, tendo examinado numerosos projetos, inclusive sobre naturalização de estrangeiros, organização de universidade, tratado com Portugal e outros.

A respeito de sua composição, JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES afirma: «Não seria exagero dizer que o Senado representaria a propriedade, o capital, a terra, enquanto a Câmara dos Deputados representava isto e mais a classe média».<sup>8</sup>

O Senado imperial, como diz OLIVEIRA TORRES, foi uma instituição original no direito constitucional, sendo um permanente motivo de debates entre conservadores e liberais. Pela sua vitaliciedade, o Senado evitaria o vazio legislativo em caso de dissolução da Câmara; como a escolha dos senadores se fazia tanto pelo eleitorado como pelo Imperador, o Senado era um órgão neutro, uma espécie de medianeiro entre o Povo e a Coroa. «No fundo, a razão e a lógica estavam com os conservadores; se o regime existente (que procuravam interpretar, compreender e aplicar) era a monarquia democrática, o processo em vigor seria o mais justo: democrático quanto às origens (eleição), aristocrático quanto aos meios (nomeação seletiva), conservador quanto às finalidades (vitaliciedade)».<sup>9</sup>

Com a República, o Senado passa a ser a Câmara dos Estados. A sua função, nos moldes do sistema norte-americano, é representar os Estados-Membros da Federação.

Assim a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 fixou a composição e as funções do Senado:

**Art. 30 — O senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os deputados.**

**Art. 31 — O mandato de senador durará nove anos, renovando-se o senado pelo terço trienalmente.**

**Parágrafo único — O senador eleito em substituição de outro exercerá o mandato pelo tempo que restava ao substituído.**

---

8. O Parlamento e a Evolução Nacional, Brasília, 1972, Vol. I, pág. 170.

9. JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TORRES, A Democracia Coroada, Editora Vozes Limitada, 1964, 2ª edição, Segunda Parte, Cap. IV, pág. 106.

**Art. 32 — O vice-presidente da República será presidente do senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo vice-presidente da mesma câmara.**

**Art. 33 — Compete privativamente ao senado julgar o presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma que ela prescreve.**

**§ 1º — O senado, quando deliberar como tribunal de justiça, será presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal.**

**§ 2º — Não proferirá sentença condenatória senão por dois terços dos membros presentes.**

**§ 3º — Não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro sem prejuízo da ação da justiça ordinária contra o condenado.**

A Constituição de 1934, que trouxe muitas inovações, sobretudo na parte dos direitos sociais, também alterou profundamente o poder legislativo. Não suprimiu o senado, mas lhe deu a função de mero colaborador da Câmara dos Deputados. Assim dispôs o texto constitucional:

**Art. 22 — O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal.**

A Constituição de 18 de setembro de 1946 restaurou a autonomia do Senado, mas com algumas inovações: mandato de oito anos, com renovação de quatro em quatro anos, por um e dois terços; o presidente do senado é o vice-presidente da República, com voto de qualidade; o senado alarga o seu campo de atuação entre as suas funções privativas.

Pela Constituição de 1967, o vice-presidente da República não tem mais a função de presidir o senado federal.

O senado republicano não perde os seus atributos de órgão moderador e câmara revisora, e ainda ganha as atribuições de representar os Estados-Membros em igualdade de condições. Não é uma instituição aristocrática, no sentido de que não representa os privilégios de uma classe, mas é uma instituição conservadora.

O senado conserva os seus aspectos secularmente tradicionais: idade madura dos senadores e mandatos mais longos.

Esta resumida introdução histórica é apenas para mostrar ao leitor o comportamento exercido pelo senado na vida dos povos, e, particularmente, do Brasil. Confrontando-se o texto da Constituição Federal de 1891 com a Constituição Mineira do mesmo ano, pode-se ver que o Senado mineiro foi simplesmente, sob o aspecto político, uma reprodução do Senado da República, no âmbito estadual. Poder-se-ia dizer hoje — um mini-senado — ou como ficou vulgarmente conhecido — o Senadinho.<sup>10</sup>

---

10. Este trabalho foi elaborado como introdução a uma pesquisa sobre o Senado mineiro, a ser oportunamente divulgada.