

## **O SENADO FEDERAL E A IMPROVÁVEL REFORMA POLÍTICA NECESSÁRIA**

### *THE FEDERAL SENATE AND THE IMPROVABLE REFORM REQUIRED*

**Carlos César Sousa Cintra<sup>1</sup>**

**Raimundo Augusto Fernandes Neto<sup>2</sup>**

**SÚMARIO:** Introdução; 1. O Senado Federal no contexto de reforma política; 1.1 A crise política e a necessidade de reforma; 1.2 A crise econômica dos Estados e a repercussão no federalismo brasileiro; 2. O Senado Federal Brasileiro como representante dos Estados; 3. As casas de Senado dos Estados Unidos e da Alemanha; 4. A solução possível e improvável; Considerações Finais; Referência das fontes citadas.

#### **RESUMO**

Analisa a viabilidade da eleição majoritária para o Senado da República, com a função precípua dos senadores de representação dos interesses dos Estados Federados, prevista no art. 46, da Constituição Federal do Brasil. Buscam-se, nas crises política e econômica, vivenciadas no Brasil, razões fáticas habilitadas a rediscussão do ofício do Senado, como equilíbrio do pacto federativo, abalado com a concentração do poder político e financeiro da União, em detrimento dos entes federativos, dependentes dos “favores” financeiros do poder central, ante a impossibilidade de se financiarem com arrecadação própria. Para tanto, mediante revisão bibliográfica e histórica do papel do Senado no Brasil, com apoio nos estudos dos paradigmas de federalismo – Estados Unidos e Alemanha – propõe-se uma solução intermediária, respeitando o histórico do pleito direto para senador no Brasil, com a eleição atrelada à “chapa” majoritária de governador e vice-governador, a cada eleição geral.

**Palavras-chave:** Senado Federal; Federalismo; Representação política; Reforma política; Constitucional

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Adjunto da Universidade Federal do Ceará. Professor da Graduação e Pós-graduação da Unichristus. Professor Conferencista do IBET – Instituto Brasileiro de Direito Tributário. Membro do ICET – Instituto Cearense de Estudos Tributários. Advogado em Fortaleza. E-mail: [cccintra@gmail.com](mailto:cccintra@gmail.com)

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará; especialista em Direito e Processo Eleitoral pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito e Processo Penal pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito e Processo Administrativo pela Universidade de Fortaleza. Mestrando em Direito e Desenvolvimento pelo Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS. Advogado. E-mail: [fernandesnetoadv@hotmail.com](mailto:fernandesnetoadv@hotmail.com)

## **ABSTRACT**

*It analyzes the viability of the majority election for the Senate of the Republic, with the primary function of the Senators representing the interests of the Federated States, provided for in art. 46, of the Federal Constitution of Brazil. In the political and economic crises experienced in Brazil, factual reasons are used to re-discuss the office of the Senate, as a balance of the federative pact, shaken by the concentration of the political and financial power of the Union, to the detriment of the federative entities, dependent on the "favors" of the central power, given the impossibility of financing their own collection. Therefore, through a bibliographical and historical review of the role of the Senate in Brazil, with support in the studies of the paradigms of federalism - the United States and Germany - it proposes an intermediate solution, respecting the history of the direct election for senator in Brazil, with the election tied to the "board" majority of governor and vice governor, to each general election.*

**Keywords:** *Federal Senate; Federalism; Political Representation; Political Reform; Constitutional*

## **INTRODUÇÃO**

No XXVI Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – realizado em São Luís, MA, de 15 a 17 de novembro de 2017, em painel destinado à discussão de uma reforma política em perspectiva, com palestrantes originários de vários países latinos (Brasil, Espanha, Itália, Uruguai), o Professor Catedrático da Universidade de Granada, José Antônio Montilla Martos<sup>3</sup>, defendeu a adoção, pelos países democráticos, inclusive os europeus, do modelo de federalismo da Alemanha, onde os conselheiros federais – senadores – fossem indicados pelos governadores dos distritos (estados, províncias), para assegurar o equilíbrio político do federalismo, contra a concentração dos poderes da União.

Não representa opinião isolada<sup>4</sup>, nem desvencilhada de razões que a justifiquem. A concentração política e financeira do governo central experimentada pelos

---

<sup>3</sup> Doutor em Direito pela Universidade de Granada, com extraordinário prêmio de doutorado (1993); professor de Direito Constitucional da Universidade de Granada desde 2007. Anteriormente, professor da Universidade de Estremadura (2005-2007). Qualificado nacionalmente como professor de Direito Constitucional (2004). Diretor do Departamento de Direito Constitucional da Universidade de Granada. Diretor da Cadeira Fernando dos Ríos, da Universidade de Granada. Membro da Equipe da Gestão do Relatório das Comunidades Autônomas, patrocinado pelo Senado espanhol e pelas Comunidades Autônomas. Membro da Junta Eleitoral de Andaluzia nas duas últimas legislaturas. Disponível em <https://www.conpedi.org.br/wp-content/uploads/2017/08/14.-José-Antonio-Montilla.pdf>

<sup>4</sup> José Luiz Quadros De Magalhães ressalta: Um aspecto interessante do nosso Senado é o fato do Senador poder pertencer a partido ou coligação diferente do governo estadual. Isto na prática

países democráticos teria efeitos deletérios no equilíbrio de poderes, e a atuação dos senadores como representantes dos interesses dos Estados estaria comprometida, com a desvinculação política dos senadores em relação aos governos das unidades federadas, porquanto eleitos como representantes do povo e mediante vinculação partidária.

A manifestação não encerra propriamente uma novidade, embora o ambiente de crise mundial exacerbe sua repercussão. No Brasil, não é diferente, pois a classe política e o Senado Federal estão com baixa aceitação popular, em decorrência dos casos de corrupção que permeiam os noticiários nacionais.

A crise econômica brasileira e o endividamento das unidades da Federação, que dependem financeiramente da União, até mesmo para despesas de custeio, alimentam a discussão do papel do senador na Federação Brasileira.

Por meio de uma revisão bibliográfica e com suporte na revisitação histórica do federalismo no Brasil, Estados Unidos e Alemanha, pretende-se neste escrito perscrutar acerca das consequências políticas decorrentes do desvio da função constitucional do Senado da República, como defensor dos interesses dos Estados da Federação e sua compatibilidade com a representação estatal, eleita majoritariamente.

Por fim, com arrimo nas referências comparadas do federalismo e da função do Senado, e tendo como perspectiva à tradição histórica brasileira de eleições diretas, propõe-se, na possibilidade de uma reforma política anunciada, a necessária vinculação da eleição para o Senado atrelada à dos governadores dos Estados em "chapa" única.

Partindo da premissa segundo a qual a democracia ainda subsiste como o regime mais apropriado para viabilizar a organização política dos povos, espera-se com este abreviado estudo oferecer alguma contribuição para as discussões em torno

---

política pode muito mais prejudicar o estado do que ajudá-lo. Em países como Canadá e Alemanha, o Senador deve ser indicado ou mesmo membro do governo estadual, só assim haverá a correta representação dos interesses do estado membro, que tem um governo legitimamente eleito pelo voto popular. (MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Senado no federalismo brasileiro: reforma ou extinção** ? Jurisway. Disponível em [https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=569](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=569) acessado em 13 mar.2018

de assunto tão palpitante e desafiador, e que se encontra na ordem do dia, a saber: a necessidade de implementação imediata de uma reforma política substancial, que efetivamente proceda a uma verdadeira reconstituição em determinadas instituições.

## **1 O SENADO FEDERAL NO CONTEXTO DE REFORMA POLÍTICA**

O Senado do Brasil, desde sua origem imperial (6/5/1826), quando seus membros eram nomeados pelo Imperador (mandato vitalício), até a atual formação republicana, assumiu ao longo dos anos o estatuto de instituição de maior influência política no País, reunindo uma elite da política nacional, formado que é por políticos experientes, muitos deles provenientes de oligarquias familiares. Não há dúvidas do poder político do Senado. Consoante exprimem Mariana Lianos e Francisco Sánchez, em capítulo destacado na obra *Reforma Política no Brasil*<sup>5</sup> desenvolvida pela Universidade Federal de Minas Gerais, "(...) os poderes dos Senados Latino-americanos são comparáveis – ao menos nos textos constitucionais – com o do Senado norte-americano, o qual tem sido considerado o "corpo legislativo mais poderoso do mundo".

É certo, que no passado, com ênfase ao anteprojeto constitucional de 1933<sup>6</sup>, cogitou-se na extinção do Senado, porquanto, para João Mangabeira, relator-geral do anteprojeto patrocinado pelo governo, o Senado, alcunhado de "a Casa dos conservadores", sempre forcejou no sentido de "(...) bloquear as aspirações mais civilizadoras e progressistas da época"<sup>7</sup>. A par disso, tem-se que os atributos de superioridade e excelência próprios daquela antiga instituição

---

<sup>5</sup> LIANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco, **O Bicameralismo em Perspectiva Comparada**. in: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Editora UFMG, 2006. p. 161.

<sup>6</sup> Eliana Evangelista Batista ressalta as propostas do Relator João Mangabeira no anteprojeto da constituição de 1933, consideradas socialistas entre as quais o voto feminino, a eleição de mulher aos Conselho Supremo da República, o divórcio e a extinção do Senado. BATISTA, Eliana Evangelista. **Atuação político-partidária e os pontos defendidos por João Mangabeira na elaboração do anteprojeto da Constituição de 1934**. XXIX Simpósio da História Nacional. História e Democracia: contra os preconceitos disponível em [http://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502803079\\_ARQUIVO\\_TextodaAnpuh2017.pdf](http://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502803079_ARQUIVO_TextodaAnpuh2017.pdf) consultado em 19 fev.2018

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008, p. 317

fizeram parte de um tradicional discurso que, no decurso dos anos, foi sendo disseminado no seio da população.

A despeito de seu histórico *status* quase “nobre” – proveniente do Senado Romano – nos dias atuais, todavia, esta secular casa legislativa tem sido alvo de acerbas críticas que questionam até mesmo sua necessidade e proclamam sua extinção<sup>8</sup>, embora muitos que o enxergam como essencial ao federalismo<sup>9</sup> não concebam a Federação sem a existência da dualidade de câmaras.

Em razão disso, é pertinente trazer à cena as seguintes indagações: a crise política e as expectativas de reformas justificariam a revisão da finalidade das funções do Senado Federal do Brasil? Nos dias de hoje, afigura-se pertinente cognominar o Senado Federal de “a Casa da Federação”? É correto afirmar que o Senado Federal assume as vezes de lídimo “guardião da Federação”?

Nos itens que seguem serão oferecidos elementos com o fito de prestar alguma colaboração para o enfrentamento dessas instigantes interrogações.

### **1.1 A CRISE POLÍTICA E A PREMENTE NECESSIDADE DE UMA REFORMA**

Não há dúvida de que vivenciamos no Brasil uma crise sem precedentes. O “inferno astral” brasileiro não guarda característica temporária, pois as crises se retroalimentam, permanecendo latentes. Já não se consegue, especificamente, identificar ao certo a(s) causa(s) e a(s) consequência(s). Não se hesita, contudo,

---

<sup>8</sup> José Afonso da Silva sustenta que “[...]o argumento da representação dos Estados pelo Senado, que se fundava na ideia, inicialmente implantada nos EUA, de que se formava de delegados próprios de cada Estado, pelos quais estes participavam das decisões federais, há tempo 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, motivo pelo qual os Senadores integram a representação dos partidos tanto quanto os Deputados e dá-se o caso não raro de os Senadores de um Estado serem de partido adversário do Governador, daí defenderem programa diverso deste”. SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. S. Paulo: Malheiros, 2001, p. 513.

<sup>9</sup> Paulo Bonavides postula a essencialidade do sistema bicameral no Federalismo: “O sistema de duas Câmaras, da essência da ordem federativa, testemunha precisamente uma técnica vertical de separação de poderes. Um ramo do poder legislativo — o Senado — exprime a vontade dos Estados, mas o poder político soberano se manifesta também através da segunda casa legislativa: a Câmara de Deputados ou Casa de Representantes por onde se filtra a vontade dos cidadãos, vontade democrática, vontade popular, que expressa, na produção da ordem jurídica, o sentimento nacional unificado”. BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. (9. tir.). São Paulo: Malheiros, 2000. p. 239

em acertar que a crise é política, ética, econômica, social e com outras denominações.

Cumprir registrar o fato de que a aduzida realidade problemática não é privilégio brasileiro, pois o mundo está em crise, ou melhor, permanece em crise. No território político, esta representa um esgotamento do modelo democrático, do Estado Democrático de Direito, que não responde mais aos interesses individuais e sociais do cidadão que prometeu proteger e que contribui para a manutenção estatal.

Carlo Bordoni, em seu debate com Zigmunt Bauman ressalta a incompletude do ideal democrático:

Existe uma crise de democracia? Josef L. Fischer, no livro escrito nos anos 1930, considera que esta é sua condição normal. Hoje nos falamos como esse conceito tivesse viajado todo esse trajeto, no ápice do qual havia uma condição ótima de liberdade, a qual em seguida começou a decair. Na realidade, nunca houve uma era de ouro na democracia. As aspirações, os mais importantes sistemas teóricos e as melhores intenções não foram exatamente postos em prática. A própria ideia de democracia é vaga e flutuantes, às vezes indefiníveis em sua complexidade<sup>10</sup>.

Desde logo advirta-se para a noção de que não se advoga neste ensaio o abandono democrático, mas exatamente a consciência de que a democracia é antes de tudo um ideal a ser perseguido, tendo como característica própria o dinamismo – pois, como ensina Norberto Bobbio “[...] o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo”<sup>11</sup>.

Certamente, têm-se hoje mais liberdade e melhores condições de vida do que no passado e, mesmo assim, alguns põem em descrédito a democracia, que já não seria bastante em si mesma para satisfazer integralmente seu alargado conceito de garantias das liberdades individuais e da proteção social dos cidadãos.

---

<sup>10</sup> BAUMAN, Zigmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 153.

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra., 2015, p. 23.

Robert Michels<sup>12</sup>, consegue sintetizar, quase que poeticamente, esse movimento: “As correntes democráticas que constatamos na história assemelham-se às ondas. Elas se desfazem todas no mesmo encolho. E a todo instante se produzem outras novas. É um espetáculo ao mesmo tempo reconfortante e entristecedor”.

A crítica de Michels, do início do século XX, da representação política é contemporânea. Atualmente, chama-se “antipolítica” o sentimento social de aversão à representação popular dirigente. O eleitor, com pontuais exceções, não se sente representado pelo eleito. O eleito, por sua vez, não guarda responsabilidade com quem o elegeu. Há, assim, uma indiferença relativamente à política. As reações contrárias são materializadas, quando muito, no ambiente virtual das redes sociais. A onda democrática está em encolho. Enfim, nos dias atuais, reina a frustração em se tratando de atuação da classe política.

É verdade que entre as pessoas há sobradas razões para essa manifesta descrença e crescente indignação social em relação à política. No atual estágio tecnológico, ficou mais fácil constatar as mazelas da representação política. O envolvimento de parte significativa da classe política em graves escândalos de corrupção<sup>13</sup>, tornou ainda mais evidente esse movimento de contrariedade ao que é político.

Apesar de o problema ser transacional, o Brasil contribui, exageradamente, para esse quadro. São tantos os escândalos envolvendo o público e o privado; são tantas as operações policiais que buscam apurar a corrupção em todos os níveis da Federação, que, decerto, a ideia da corrupção sistêmica sequer é questionada.

---

<sup>12</sup> MICHELS, Robert. **A Sociologia dos partidos políticos**. Trad. Arthur Chaudon. Brasília: UNB, 1982, p. 243.

<sup>13</sup> A ONG -Transparência Internacional, lista os maiores casos de corrupção no mundo: 1) ex-presidente da Ucrânia Viktor Yanukovych; 2) Petrobrás - Operação “Lava jato”; 3) Ricardo Martinelli, ex-presidente do Panamá; 4) Felix Bautista, senador dominicano; 5) Fifa; 6) Sistema político do Líbano; 7) Akhmad Kadyrov Foundation; 8) Zine al-Abidine Bem Ali, ex ditador da Tunísia (1987-2011); e 9) Estado Americano de Delaware. Disponível em [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) acessado em 13 mar.2018.

Dentro do predito ambiente, o tema “reforma política”, para muitos, comparece como sendo a única solução, como se a crise moral e ética fosse proveniente, tão só, de defeitos da organização política nacional. A própria classe política dirigente apregoa a necessidade urgente de mudanças, o que é seguido pela imprensa, as entidades organizadas e o cidadão.

Se, entretanto, se a imprescindibilidade de uma reforma política é consenso nacional, o seu conteúdo já não o é, porquanto são muitas as disceptações que envolvem os múltiplos aspectos que gravitam à órbita desse assunto.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal já discutiram inúmeras propostas de alteração legislativa, relacionadas com um suposto aprimoramento das regras políticas e eleitorais, ainda dentro do período necessário para vigência nas eleições de 2018. Discutiu-se o sistema de representação política, chegando inclusive a se propor o chamado “Distritão”<sup>14</sup>; a unificação dos prazos de desincompatibilização; a extinção dos cargos de vice-presidente, vice-governador e vice-prefeito e de suplente do Senado; o sistema de eleição de parlamentares por lista fechada; o fim das coligações; o financiamento político e, até mesmo, a data de posse dos cargos públicos.

De fato, as contingenciais modificações aprovadas<sup>15</sup> mostraram-se tendenciosas à permanência da classe política no poder. Entre outras alterações destacam-se as seguintes: a) fim das coligações proporcionais (EC nº 97/2017); b) cláusula de barreira ao funcionamento partidário (EC nº 97/2017); e, principalmente, a criação de um fundo público bilionário ( Lei nº 13.487/2017) destinado ao financiamento das campanhas eleitorais, proporcional às bancadas dos partidos

---

<sup>14</sup> Márcio Nuno Rabat expressa as notas típicas do sistema eleitoral designado de “distritão”, a saber: “a) em cada distrito ou circunscrição há várias vagas em disputa (ou seja, os distritos são plurinominais); b) os partidos registram um número variável de candidatos; c) cada eleitor dispõe de um único voto, que concede a um dos candidatos registrados; d) os candidatos individualmente mais votados são eleitos, independentemente de qualquer ponderação partidária das votações. Assim, os votos nos candidatos individuais perdem”. RABAT, Márcio Nuno. **Uma análise da proposta de sistema eleitoral denominado ‘distritão’ a partir dos resultados das eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados em São Paulo**. Nota técnica, Consultoria legislativa (Câmara dos Deputados), março/2011. p. 4/5.

<sup>15</sup> Foram aprovadas, na minirreforma eleitoral de 2017, a Emenda Constitucional nº 97/2017, que vedou a possibilidade das coligações proporcionais e estabeleceu cláusulas de desempenho partidário; a Lei 8.487/2017 e a Lei nº 8.488/2017, que alteraram as Lei das Eleições, Lei dos Partidos Políticos e Código Eleitoral.

políticos na Câmara dos Deputados – esta sim, a real motivação das agremiações partidárias para reforma política desde a proibição do financiamento privado por pessoa jurídica pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4560/DF<sup>16</sup>.

Não sobrou materializada, no entanto, nenhuma proposta de grande modificação estrutural, que tivesse o condão de proporcionar um ansiado reequilíbrio das relações de poder entre os entes federativos, ou, pelo menos, seu abrandamento. Essa patente dependência estabelecida entre União / Estados / Municípios, na esfera política, com reflexos econômicos, tende a permanecer, pelo menos considerando aquilo que hodiernamente consagra o ambiente normativo brasileiro.

Em momentos mais agudos de insatisfação política, entretanto, como o recente episódio de revogação, pelo Senado Federal<sup>17</sup>, das medidas cautelares determinadas pelo STF contra o senador Aécio da Cunha Neves (PSDB/MG), na conjectura de uma ação penal, que envolve o recebimento de malas de dinheiro, vêm à tona questões relacionadas com a necessidade do fortalecimento ou até mesmo da extinção de certas instituições.

Com efeito, assume-se aqui a posição segundo a qual o Senado Federal é instituição que deve ser discutida o quanto antes, notadamente no que atina com a sua função primordial definida constitucionalmente – representação dos Estados-membros e DF.

---

<sup>16</sup> Na ADI 4560/DF, o STF decidiu pela inconstitucionalidade do financiamento de campanha eleitoral por pessoas jurídicas atendendo a provocação da OAB/DF.

<sup>17</sup> O Senado Federal, em 17.10. 2017, por 44 votos contra 26, revogou as medidas cautelares determinadas pelo STF, em sede de ação penal contra o senador mineiro Aécio Neves, devolvendo-o ao exercício de seu mandato. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/17/senado-devolve-mandato-a-aecio-neves>>. Acesso em: 06 dez.2017.

## **1.2 A CRISE ECONÔMICA DOS ESTADOS E A REPERCUSSÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

O momento político é bastante alvissareiro para debater-se o federalismo, especialmente a concentração de poder da União em detrimento dos Estados e Municípios, precisamente a concentração financeira das receitas da Federação. Estados e Municípios, nitidamente, dependem dos repasses voluntários da União para investimentos e até mesmo para manutenção das despesas correntes<sup>18</sup>.

Apenas a título de ilustração, verifica-se que a evidente crise da (in)segurança pública, que não é recente, mas que nos últimos tempos ganhou foros de destaque na mídia<sup>19</sup>, tem sido utilizada para confirmar a visível dependência dos Estados, que clamam pelos recursos e ações da União voltadas a minimizar os graves problemas oriundos de galopantes práticas delituosas postas em prática, com requintes de crueldade, por diversas fações criminosas que se alastram pelo vasto território brasileiro. O Atlas da Violência 2017 – estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) – constata que “(...) os estados que apresentaram crescimento superior a 100% nas taxas de homicídio no período analisado estão nas regiões Norte e Nordeste”<sup>20</sup>, o que coincide com as regiões mais dependentes economicamente no Brasil.

Ora, segundo dados revelados por representantes do Tribunal de Contas da União (TCU), no evento “Diálogos Públicos: Nordeste 2030 – Desafios e caminhos para o desenvolvimento sustentável”, ocorrido em 05.12.2017, em Fortaleza, não há estados autossuficientes em arrecadação no Brasil. Todos dependem financeiramente da União para provimento de suas despesas. Mesmo o Estado São Paulo arrecada 87,05% de suas despesas, seguido do Rio de Janeiro, com

---

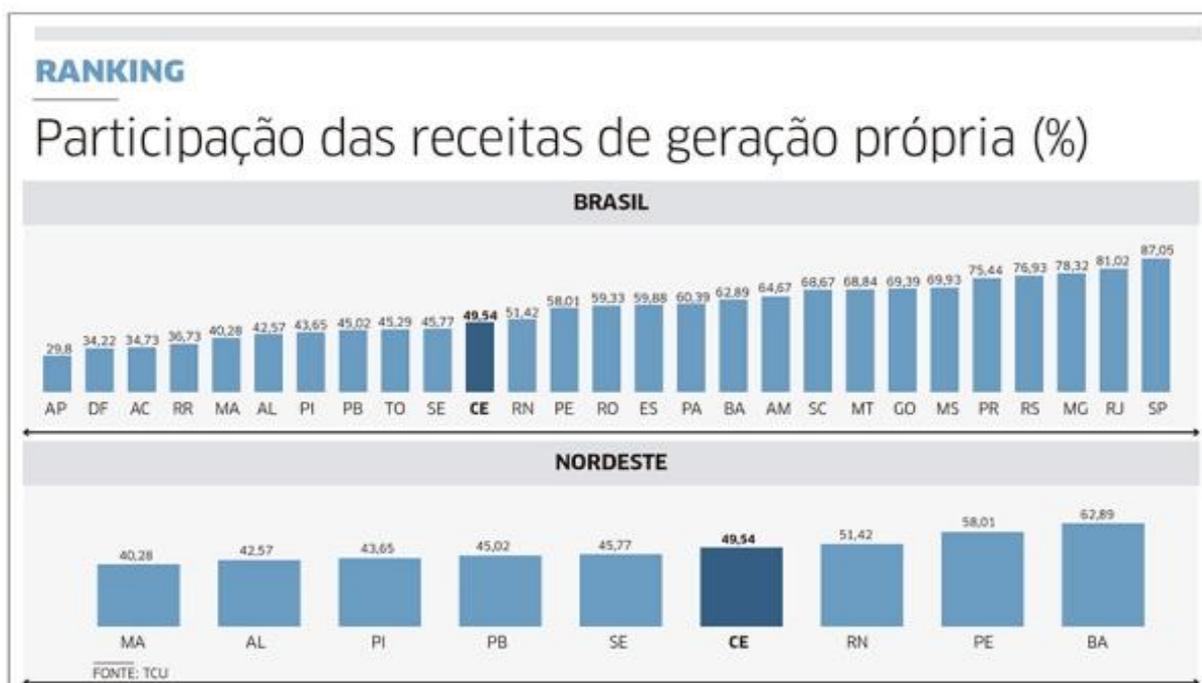
<sup>18</sup> Os artigos 149, 153 e 154 da Constituição Federal, permitem a concentração de arrecadação do poder central em detrimento dos Estados e Municípios no Brasil.

<sup>19</sup> Registre-se, por oportuno, o fato de que, em 16/2/2018, por meio do Decreto nº 9.288, o Presidente da República, arrimado no art. 84, inciso X, da CF/88, e visando a por fim ao grave comprometimento da ordem pública, decretou intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018.

<sup>20</sup> CERQUEIRA, Daniel et. al. **Atlas da Violência 2017**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>, acesso em 13 mar.2018 p. 44

81,02%, Minas Gerais (78,32 %), ficando em último o Estado do Amapá, com 29,8%.

Unidades federadas como o Ceará – notabilizado por possuir boa gestão fiscal – só arrecada 49,54% do que necessita. Eis o gráfico, segundo dados do Tribunal de Contas da União, fornecido na matéria do jornal *Diário do Nordeste*<sup>21</sup> de Fortaleza, sobre o evento realizado pelo TCU.



A situação restou agravada com a crise econômica (recessão, aumento da inflação em alta, elevação do nível de desemprego e crescimento da dívida pública) que tem assolado o País, notadamente a partir de 2011. Um número considerável dos Estados da Federação sequer tem disponibilidade financeira para honrar com a remuneração mensal de seus servidores. Estados como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe estão com salários atrasados e parcelados<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> CABRAL, Bruno. **CE é o 4º menos dependente de recursos federais**. Diário do Nordeste, Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/ce-e-4-menos-dependente-de-recursos-federais-no-nordeste-1.1860498>>. Acesso em: 06 dez.2017.

<sup>22</sup> Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe são UF, brasileiras que estão com o funcionalismo público com salários atrasados, além de outros que

O assustador endividamento das unidades federadas<sup>23</sup> também é gigantesco e provém, principalmente, da concentração da arrecadação de tributos nas mãos da União, lembrando sempre que as principais inovações tributárias ocorridas desde a atual *Lex Magna* foram no sentido de incrementar a utilização das contribuições sociais como fonte de recursos para o Poder Central, que não as reparte com Estados e Municípios<sup>24</sup>.

Este quadro de nítida dependência financeira acentuada das unidades da Federação para com a União cria um indesejado desequilíbrio político, que poderia ser evitado ou minorado, caso o Senado Federal exercesse – de fato – a defesa dos interesses dos Estados, como assere o Texto Constitucional.

## **2 O SENADO FEDERAL BRASILEIRO COMO CASA REPRESENTATIVA DOS INTERESSES DOS ESTADOS-MEMBROS E DF**

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, consoante dispõe o art. 44, da Constituição Federal. A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados federais, representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, com mandato de quatro anos, e o Senado Federal é constituído por 81 representantes dos Estados – três por Estado e Distrito Federal – escolhidos por eleição majoritária, com mandato de oito anos renováveis, alternadamente, em um terço e dois terços.

A fórmula simples e conhecida esconde uma anomalia sistêmica, cada vez menos debatida, que é o desvirtuamento da função primordial do Senado como representante dos Estados-membros<sup>25</sup> (e DF) que compõe a Federação brasileira.

---

estão com sérias dificuldades financeiras para manter a folha de pagamento de seus servidores. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5116742/estados-estao-atrasando-salarios-de-servidores-diz-fenafisco>>. Acesso em: 06 dez.2017.

<sup>23</sup> Os Estados brasileiros estão com um grande endividamento decorrente do desequilíbrio financeiro do Federalismo brasileiro, segundo os dados disponíveis em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/economia/o-endividamento-dos-estados-e-municipios.html>>. Acesso em: 06 dez.2017.

<sup>24</sup> Ressalvada a previsão estatuída no art. 159, inciso III, da CF/ – “A União entregará do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo”.

<sup>25</sup> “Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

Essa deturpação provoca uma série de consequências políticas, entre as quais a relação política e econômica desequilibrada e tendente a ser cada vez subserviente para com a União. O tema só volta à tona em momentos de embaraço político e econômico, como o que hoje se experimenta.

Uadi Lamego Bulos comenta a contraditória representação senatorial:

Eleitos por via de partidos, os senadores dificilmente respondem pelos interesses dos governos estaduais. É que a criação do Senado Federal brasileiro seguiu o modelo norte-americano. Nos EUA disseminou-se a ideia inicial de que as ordenações jurídicas parciais seriam representadas por delegados, os quais permitiram a participação dos Estados-membros nas decisões de âmbito federal. Tal concepção não prosperou. No Brasil, muito menos. Os senadores são eleitos por partidos políticos, igualmente aos deputados. A representação, pois, é partidária. Tanto é assim que nada impede um candidato ao Senado ser de partido adverso ao do governador do Estado. Aliás, a experiência mostra que os eleitos, em inúmeros casos, fazem oposição aos próprios governos estaduais<sup>26</sup>.

Não se contesta que a eleição de um senador seja democrática, pelo fato de ser direta. O que se questiona é o desvio de finalidade de sua função precípua, que é representar seu Estado, resumindo sua participação na função legislativa concorrente com a Câmara dos Deputados. Nas competências específicas definidas pela Constituição no art. 52, entendidas desde o art. 46 – “(...) O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal” – não há nenhuma alusão específica à tarefa de atuação na defesa dos interesses dos Estados-membros e do DF.

Com efeito, ainda que os senadores sejam eleitos para representar os Estados Federados, percebe-se que, ao assumirem os respectivos postos, majoritariamente, eles se desvencilham de sua função precípua, passando a

---

§1º - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§2º - A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§3º - Cada Senador será eleito com dois suplentes”.

<sup>26</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional** .7. ed. São Paulo, Saraiva, 2012, p. 1084

representar, enfaticamente, seus eleitores e ideologias partidárias, assim como os membros da Câmara dos Deputados<sup>27</sup>. Nega-se, assim, a máxima de João Carlos Barbalho<sup>28</sup> para quem "(...) o Senado é uma corporação de embaixadores dos Estados".

Não se cogita aqui na existência de eventual omissão funcional do Senado Federal, mas em sua desvinculação política para com o Governo do Estado que o senador representa. A independência política do senador da vontade do ser federativo o transforma em mais um representante do povo de seu Estado, e não do Estado, como peça fundamental da Federação.

Desse modo, verifica-se que os senadores findam por exercer, materialmente, a mesma função conferida aos deputados federais, de representantes do povo, com a diferença de serem eleitos pelo sistema majoritário de votos. Alias, em muitos Estados, os representantes do povo (deputados) também são eleitos pelo sistema distrital, majoritariamente.

De fato, impõem-se aos senadores as mesmas obrigações de um mandato representativo, com vínculo eleitoral com o povo que o elegeu e o partido pelo qual concorreu. Acerca disso, Eneide Desireé Salgado<sup>29</sup> chama a atenção para o argumento de que "(...) o mandato representativo apresenta um duplo vínculo: um popular, pois sua aquisição se dá a partir da vontade do povo; outro partidário, pois os partidos fazem a intermediação entre candidato e eleitores. E

---

<sup>27</sup> Veja, como exemplo, que a concentração da arrecadação da União por meio de aprovação de contribuições sociais, em detrimento dos Estados e Municípios, que não recebem o produto da arrecadação, foram aprovadas com a necessária anuência da câmara revisora. São contribuições próprias da União: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); pela Lei nº 7.689/88; a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), pela Lei nº 9.311/96; a Contribuição Social para financiamento da Seguridade Social (COFINS), pela Lei Complementar nº 70/91; Contribuição Social para o FGTS, pela Lei Complementar nº 110/2001, o PIS-importação e a COFINS-importação, ambos veiculados pela Lei nº 10.865/2004 e etc.

<sup>28</sup> BARBALHO, João C. **Constituição Brasileira** – Comentários. Rio de Janeiro: F. Briguet e Cia, 1924, p. 16.

<sup>29</sup> SALGADO, Eneide Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**, 2. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2015, p. 78.

logo após sentença que “a titularidade, no entanto, não é povo, nem partido: o representante titulariza o mandato”<sup>30</sup>.

Com escora naqueles ensinamentos, é de se concluir que a aludida titularidade não pertence ao Estado e, – acrescente-se – mesmo mediante expressa disposição constitucional (art. 44).

Como autênticos representantes dos Estados-membros e do DF, no entanto, os senadores deveriam refletir a vontade dos governos estaduais eleitos. Os senadores não poderiam fazer oposição aos interesses estaduais. Ao contrário, deveriam ser extensão de tais postulações das UFs, na busca de equilibrar com a referida posição o pacto federativo.

Em tempo: a aludida função do Senado a que se acabou de referir não é inédita e remonta aos primórdios do Federalismo dos Estados Unidos e se pratica, hodiernamente, na Alemanha.

### **3 AS CASAS DE SENADO DOS ESTADOS UNIDOS E DA ALEMANHA**

O Federalismo nasceu da união dos estados confederados dos Estados Unidos, precisamente de sua Constituição, constituída na Filadélfia, em 1787, pelos *Founding Fathers*. No primeiro momento, os senadores tinham como obrigação primordial a defesa dos interesses dos Estados junto ao Governo Central – a União.

Luiz Felipe D’Avila explica:

De acordo com a intenção dos *Founding Fathers*, os senadores não eram eleitos pelo povo, mas pelas assembleias legislativas. A distinção entre o Senado e a Câmara dos Deputados era clara. O Senado foi criado para representar os interesses estaduais em nível federal, enquanto a Câmara dos Deputados era composta pelos representantes do povo, eleitos pelo voto distrital<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> SALGADO, Eneide Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**, p. 78.

<sup>31</sup> D’AVILA, Luiz Felipe. In: **Por uma Nova Federação**. BASTOS, Celso (org.) São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1995. P. 67.

Em razão da Emenda nº 17 à Constituição dos Estados Unidos da América, em 1913, os senadores estadunidenses passaram a ser escolhidos pelo voto direto. Essa emenda foi aprovada após um longo período de desgaste do Senado dos EUA, decorrente das conturbadas nomeações estaduais, que paralisaram – mesmo que momentaneamente – o senado, em razão das divergências regionais nas indicações<sup>32</sup>. Apesar da tentativa de democratizar o senado pela eleição direta, o efeito colateral “[...]ajudou a distanciar os seus membros dos interesses estaduais”, segundo Luiz Felipe D’Avila<sup>33</sup>.

Vê-se, portanto, que tanto o Brasil como os Estados Unidos, que adotam o modelo bicameral (representantes do povo – deputados e representantes dos Estados-membros – senadores), e cujos eleitores (individualmente considerados) coincidem, são objetos da mesma deficiência sistêmica com uma centralização dos poderes da União, amenizada pela tradição federalista ianque.

---

<sup>32</sup> O contexto histórico da Emenda 17 da Constituição do Estados Unidos segundo o “National Archives”. USA. “Americans did not directly vote for senators for the first 125 years of the Federal Government. The Constitution, as it was adopted in 1788, stated that senators would be elected by state legislatures. The first proposal to amend the Constitution to elect senators by popular vote was introduced in the U.S. House of Representatives in 1826, but the idea did not gain considerable support until the late 19th century when several problems related to Senate elections had become evident. Several state legislatures deadlocked over the election of senators, which led to Senate vacancies lasting months and even years. In other cases, political machines gained control over state legislatures, and the Senators elected with their support were dismissed as puppets. In addition, the Senate was seen as a “millionaire's club” serving powerful private interests. The rise of the People's Party, commonly referred to as the Populist Party, added motivation for making the Senate more directly accountable to the people.

During the 1890s, the House of Representatives passed several resolutions proposing a constitutional amendment for the direct election of senators. Each time, however, the Senate refused to even take a vote. When it seemed unlikely that both houses of Congress would pass legislation proposing an amendment for direct election, many states changed strategies. Article V of the Constitution states that Congress must call a constitutional convention for proposing amendments when two-thirds of the state legislatures apply for one. Although the method had never previously been used, many states began sending Congress applications for conventions. As the number of applications neared the two-thirds bar, Congress finally acted.

In 1911, the House of Representatives passed House Joint Resolution 39 proposing a constitutional amendment for direct election of senators. However, it included a “race rider” meant to bar Federal intervention in cases of racial discrimination among voters. A substitute amendment by Senator Joseph L. Bristow (R-KS) removed the “race rider.” The amended Joint Resolution was adopted by the Senate on a close vote in May of 1911. Over a year later, the House accepted the change, and the amendment was sent to the states for ratification. On April 8, 1913, three-quarters of the states had ratified the proposed amendment, and it was officially included as the 17th Amendment. U.S.A. National Archives. **17th Amendment to the U.S. Constitution: Direct Election of U.S. Senators.** Disponível em <https://www.archives.gov/legislative/features/17th-amendment>, acessado em 9 fev.2018.

<sup>33</sup> D’AVILA, Luiz Felipe. In: **Por uma Nova Federação**. BASTOS, Celso (org.) São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1995, p. 67.

Já o arquétipo que conforma a guarda dos interesses dos Estados em relação ao poder central é o germânico. Na Alemanha o *Bundesrat*, ou Conselho Federal – o equivalente ao Senado Federal – não é eleito diretamente, como no Brasil e Estados Unidos, mas é indicado pelo primeiro ministro dos distritos, o equivalente ao governador dos Estados.

A esse respeito, Rabat comenta:

Por comparação com os Senados americano e brasileiro, o Bundesrat alemão fica melhor caracterizado como um Conselho Federal. Neste, a representação dos estados enquanto unidades políticas constituídas é muito mais nítida, na medida em que não se trata de a população escolher separadamente (a) os seus governantes estaduais e (b) os representantes dos estados na Câmara federativa. Uma escolha separada naturalmente possibilitaria ao eleitorado usar de critérios distintos, ou mesmo contraditórios, para cada uma delas<sup>34</sup>.

Além das demais funções comuns ao Senado – aprovações de leis e emendas constitucionais – devem, os Senadores, obrigatoriamente, se manifestarem sobre normas que interessam aos Estados, com possibilidade de desaprová-las, sendo que, segundo Rabat<sup>35</sup> “(...) os representantes de uma mesma unidade votam sempre de forma idêntica, segundo a posição do governo estadual”.

Os senadores são subordinados aos governadores que podem substituí-los, em caso de mudança de governo estadual. Executam influência direta nos interesses das unidades federadas junto à Federação Alemã. Acerca disso, Luiz Felipe D’Avila<sup>36</sup> ressalta que “o senador é um embaixador do seu estado que participa e vota as leis federais de acordo com as instruções recebidas pelo governo de seu estado”.

---

<sup>34</sup>RABAT, Márcio NUNO. **Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra.** Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Agosto/2002 disponível em [bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/.../bicameralismo\\_estados\\_unidos\\_rabat.pdf?...](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/.../bicameralismo_estados_unidos_rabat.pdf?...) acesso em 8 fev.2018

<sup>35</sup>RABAT, Márcio NUNO **Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra.** Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Agosto/2002 disponível em [bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/.../bicameralismo\\_estados\\_unidos\\_rabat.pdf?...](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/.../bicameralismo_estados_unidos_rabat.pdf?...) acesso em 8 fev.2018

<sup>36</sup> D’AVILA, Luiz Felipe. In: **Por uma Nova Federação.** p. 71

#### 4 A SOLUÇÃO POSSÍVEL E IMPROVÁVEL

Apesar da inevitável conclusão de que o sistema político alemão responde mais eficazmente aos anseios dos entes federados, pelo menos aos Estados (e os Municípios?)<sup>37</sup>, tem-se plena consciência de que reformas abruptas dessa natureza só acontecem mediante um quadro de grave crise política e econômica. Sequer foi objeto da pauta de reforma política do Congresso Nacional a rediscussão do exercício da função do Senado no federalismo nacional.

O apelo de Tocqueville<sup>38</sup> ao respeito que se deve ter aos elementos históricos de cada país, na formação de sua estrutura constitucional e política, quando defendia a impropriedade do modelo constitucional dos Estados Unidos, justificaria a permanência do Senado brasileiro, fixado – com modificações periféricas – desde a Constituição da República de 1891, seguida até a Constituição vigente, com interrupções circunstanciais, na era Vargas.

Antes mesmo, na vigência da Constituição Imperial de 1824<sup>39</sup>, os senadores eram eleitos de maneira comum aos deputados, em lista tríplice, para escolha e

---

<sup>37</sup> Dalmo Abreu Dallari ao defender o argumento de que o Senado Federal não integra obrigatoriamente a Federação, afirmou que sua essencialidade exigiria a criação de um Senado Federal para os municípios. Diz então: "O artigo 46 da Constituição diz que o Senado se compõe de representantes dos Estados e do Distrito Federal. Mas, de fato, não há nenhuma justificativa para que, além dos representantes do povo, haja representantes dos Estados, tão dependentes que são do governo central. Senão, por que não criar também uma câmara federal para representar os municípios? Afinal, nosso federalismo é de três níveis". DALLARI, Dalmo de Abreu. **O fim do Senado precisa ser discutido**. Entrevista ao jornal Estado de São Paulo. São Paulo/SP, 22/06/2009

<sup>38</sup> TOQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes – de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social e democrático. Trad. Eduardo Brandão. cronologia de François Furet. Vol. I, 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Coleção Paideia), p. 171.

<sup>39</sup>Ver a Constituição de 1824: "Art. 13. O Poder Legislativo é delegado á Assembléa Geral com a Sancção do Imperador.

Art. 14. A Assembléa Geral compõe-se de duas Camaras: Camara de Deputados, e Camara de Senadores, ou Senado. (...)

Art. 40. O Senado é composto de Membros vitalicios, e será organizado por eleição Provincial.

Art. 41. Cada Provincia dará tantos Senadores, quantos forem metade de seus respectivos Deputados, com a differença, que, quando o numero dos Deputados da Provincia fôr impar, o numero dos seus Senadores será metade do numero immediatamente menor, de maneira que a Provincia, que houver de dar onze Deputados, dará cinco Senadores.

Art. 42. A Provincia, que tiver um só Deputado, elegerá todavia o seu Senador, não obstante a regra acima estabelecida.

nomeação pelo Imperador, que limitava os integrantes do Senado do Império a um terço da lista total.

A história política de um País, entretanto, ou um modelo político utilizado, não deve ser empecilho para um reanálise de sua eficiência. A Constituição de 1988 estabelece como função primordial do Senado Federal a defesa dos interesses dos Estados Federados, determinando, também, o sistema majoritário como meio de escolha dos membros da Câmara Alta. A eleição majoritária dos senadores restringe o cumprimento de sua obrigação principal – a defesa dos interesses dos Estados.

Na maioria das vezes, este modelo é contraditório. Os interesses partidários ou as opiniões políticas do senador preponderam ante os proveitos do Estado, que restam materializados por meio daquilo desejado pelos governos estaduais eleitos. Os embates regionais são determinantes na vida dos agentes políticos e primordiais em eleições distritalizadas, como no Brasil, onde todos os cargos políticos, com exceção dos de Presidente e Vice-Presidente, são eleitos dentro de distritos eleitorais (Estados e Municípios).

Não há como, em tempos de exigência de maior participação política do cidadão, retirar a possibilidade da eleição do senador, a fim de transferi-la para a indicação do governador, com a aprovação das assembleias legislativas. O cargo de senador poderia, assim, fazer parte da mesma formação eleitoral do candidato ao Governo do Estado, juntamente com o vice-governador, ou mesmo com a exclusão deste (vice-governador), juntamente com os demais cargos de vice-presidente e vice-prefeito, conforme contido no anteprojeto de reforma política do deputado Vicente Cândido (PT- SP)<sup>40</sup>, na Comissão Especial de Reforma Política do Congresso Nacional em 2017.

---

Art. 43. As eleições serão feitas pela mesma maneira, que as dos Deputados, mas em listas triplices, sobre as quaes o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista”.

<sup>40</sup> JORNAL DO BRASIL. Comissão rejeita extinção de vices e mantém proposta de limitar mandato em tribunais superiores. Disponível em <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/08/10/comissao-rejeita-extincao-de-vices-e-mantem-proposta-de-limitar-mandato-em-tribunais-superiores/> acesso em 13 mar.2018.

A proposta se mostra legítima, porquanto contemporiza a necessidade da eleição direta do Senador – uma tradição democrática nacional – com a necessária sintonia com o proveito dos Estados, e atendo aos princípios democráticos e federativos.

Logicamente, necessitaria de uma alteração constitucional, com o improvável beneplácito dos senadores – no que não se acredita. Ter-se-ia, no entanto, maior chance de aprovação do que a “redução” dos senadores a “embaixadores” dos Estados, como no exemplo germânico.

### **CONSIDERAÇÕES FINAS**

Na contextura de um panorama mundial e brasileiro de crise política, reverberando na economia, na educação e nos direitos sociais do cidadão, criou-se um estado de aversão do que provém da política, instituindo-se, também, um isolamento político da pessoa. Representantes e representados não se identificam.

No Brasil, a crise é mais acentuada ante os casos de corrupção que abrangem grande parte dos quadros das principais agremiações políticas nacionais, revelando uma indevida relação entre o poder econômico privado e os representantes políticos.

Casos como o do senador Aécio Neves, beneficiado por uma controvertida deliberação do Senado Federal, revogando medidas cautelares criminais impostas pelo STF, fazem com que a discussão pública tenha como foco as instituições, entre as quais, a Câmara revisora”.

A condição de dependência financeira dos Estados-membros e do DF para com o poder central da União, destinatária da maioria do produto da arrecadação tributária, incrementa essa discussão política, porquanto estão endividados e sem receita para pagar as despesas correntes, e muitos, da própria folha salarial.

Os senadores têm a obrigação constitucional de zelar pelos interesses dos Estados-membros e DF, e não o fazem segundo a vontade política dos governadores eleitos. Eleitos pelo sistema majoritário, representam seus partidos

CINTRA, Carlos César Sousa; NETO, Raimundo Augusto Fernandes. O Senado Federal e a improvável reforma política necessária. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

e ideologias, e não os interesses de cada unidade da Federação, desequilibrada pela mímica política do Estado na discussão dos projetos que atingem os entes federados. Cria-se, com efeito, maior concentração de poder na União e tem curso uma dependência cada vez maior dos Estados-membros, DF e Municípios.

Apesar de – propositalmente – esquecido nas reformas políticas, a rediscussão do Senado Federal precisa ser enfrentada, em amparo no modelo mais emblemático do Direito Comparado, mas respeitando as tradições históricas da política pátria.

Propõe-se, por conseguinte, não a mera extinção do Senado, como alguns defendem, mas seu redirecionamento à função dos interesses dos Estados-membros e do DF, elegendo os senadores por meio uma composição eleitoral conjunta com governador e vice-governador. Tal mudança não é provável, no entanto goza de maior probabilidade de aprovação, via adição constitucional, do que as demais possíveis, inclusive da adoção do modelo alemão.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BARBALHO, João C. **Constituição Brasileira** – Comentários. Rio de Janeiro: F. Briguet e Cia, 1924.

BATISTA, Eliana Evangelista. **Atuação político-partidária e os pontos defendidos por João Mangabeira na elaboração do anteprojeto da Constituição de 1934**. XXIX Simpósio da História Nacional. História e Democracia: contra os preconceitos disponível em [http://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502803079\\_ARQUIVO\\_Tex todaAnpuh2017.pdf](http://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502803079_ARQUIVO_Tex todaAnpuh2017.pdf) consultado em 19 fev.2018

BAUMAN, Zigmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra., 2015.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. (9. tir.). São Paulo: Malheiros, 2000.

CINTRA, Carlos César Sousa; NETO, Raimundo Augusto Fernandes. O Senado Federal e a improvável reforma política necessária. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

BRASIL. **Constituição de 1824**, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm) acesso em 8 fev.2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional** .7. ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

CABRAL, Bruno. CE é o 4º menos dependente de recursos federais. **Diário do Nordeste**, Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/ce-e-4-menos-dependente-de-recursos-federais-no-nordeste-1.1860498>>. Acesso em: 06 dez.2017.

CERQUEIRA, Daniel et. al. **Atlas da Violência 2017**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>, acesso em 13 mar.2018 pp.1-68.

D'AVILA, Luiz Felipe. In: **Por uma Nova Federação**. BASTOS, Celso (org.) São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O fim do Senado precisa ser discutido**. Entrevista ao jornal *Estado de São Paulo*. São Paulo/SP, 22/06/2009

JORNAL DO BRASIL. **Comissão rejeita extinção de vices e mantém proposta de limitar mandato em tribunais superiores**. disponível em <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/08/10/comissao-rejeita-extincao-de-vices-e-mantem-proposta-de-limitar-mandato-em-tribunais-superiores/> acesso em 13 mar.2018.

LIANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco, **O Bicameralismo em Perspectiva Comparada**. in: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Editora UFMG, 2006. p. 159 a 165.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Senado no federalismo brasileiro: reforma ou extinção ?** Jurisway. Disponível em [https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=569](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=569) acessado em 13 mar.2018

MICHELS, Robert. **A Sociologia dos partidos políticos**. Trad. Arthur Chaudon. Brasília: UNB, 1982.

RABAT, Márcio Nuno. **Uma análise da proposta de sistema eleitoral denominado 'distritão' a partir dos resultados das eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados em São Paulo**. Nota técnica, Consultoria legislativa (Câmara dos Deputados), março/2011.

\_\_\_\_\_. **Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra**. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Agosto/2002 disponível em [bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/.../bicameralismo\\_estados\\_unidos\\_rabat.pdf?...](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/.../bicameralismo_estados_unidos_rabat.pdf?...) acesso em 8 fev.2018.

CINTRA, Carlos César Sousa; NETO, Raimundo Augusto Fernandes. O Senado Federal e a improvável reforma política necessária. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

SALGADO, Eneide Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**, 2. ed. Belo Horizonte. Forum, 2015.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. S. Paulo: Malheiros, 2001.

TOQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes – de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Trad. Eduardo Brandão. cronologia de François Furet. Trad. Vol. I, 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Coleção Paideia).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index 2016** . disponível em [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) acessado em 13 mar.2018.

U.S.A. National Archives. **17th Amendment to the U.S. Constitution: Direct Election of U.S. Senators.** Disponível em <https://www.archives.gov/legislative/features/17th-amendment>, acessado em 9 fev.2018.

Submetido em: 21/02/2018

Aprovado em: 15/03/2018