

O Senado Federal nas Constituições Brasileiras de 1891 e 1934: as influências do Constitucionalismo Alemão

Marco Aurelio Peri Guedes

Sumário: 1 - Introdução. 2 - O papel clássico do Senado na forma de Estado federativa. 3 - O parlamentarismo na Alemanha. 4 - O *Bundesrat* (ou Senado) na Carta constitucional alemã de 1871. 5 - O Senado federal na Constituição brasileira de 24 de fevereiro de 1891. 6 - O *Reichsrat* na Constituição de Weimar de 1919. 7 As influências constitucionais alemãs na Constituição brasileira de 1934: o Senado Federal. 8 - Conclusão. 9 - Bibliografia.

“A Câmara é a onda que impele, o Senado a âncora que segura”.

1 - Introdução

O objetivo deste trabalho é identificar as influências do constitucionalismo alemão em certos referenciais políticos, formalizados na Carta constitucional alemã de 1871 e na Constituição alemã de Weimar de 1919, no Senado federal delineado pelo constituinte originário brasileiro de 1891 e 1934. É possível notar uma certa correspondência, em termos de influência, entre essas Constituições de ambos Estados, até mesmo em sua linha cronológica. Ainda que aquelas Constituições respeitem à cada sociedade e a um contexto histórico-político diferente.

Como não poderia deixar de ser, torna-se necessário primeiramente caracterizar não só o papel do Senado no âmbito de um Estado federal, como também essa instituição no contexto político brasileiro retratado nas constituições brasileiras de 1891 e 1934. O método histórico e descritivo, portanto, é o elemento chave para se compreender a influência aqui estudada.

É clara a ascendência daquelas constituições alemãs na construção de nosso Senado no período de 1891 a 1934, bastando comparar as atribuições do *Bundesrat* com as de nosso Senado. Tanto no que se refere ao período inicial de fundação do II Império alemão e da Primeira República, como quando da fundação da República na Alemanha e da renovação política brasileira, posterior à Revolução de 1930. Sem dúvida alguma, é possível afirmar que o modelo alemão no que tange ao papel do Senado fez-se presente em nossa realidade constitucional até os idos de 1937.

Entender o desenvolvimento do Conselho Federal alemão e saber como esta influência foi exercida, explicando como ela permeou a história dessa instituição é que despertou o nosso interesse. Na verdade, em trabalho anterior sobre a República de Weimar¹, chegamos a abordar a temática e o processo pelo qual o nosso constituinte originário de 1934 acabou recepcionando alguns aspectos da evolução política alemã em nosso constitucionalismo formal. Cabe aprofundar esta influência, porém agora em especial no que refere ao Senado Federal.

2 – O papel clássico do Senado na forma de Estado federativa

A presença do Senado na história política da humanidade não é recente. Na antigüidade, podemos vislumbrar nos conselhos dos sábios e anciãos as origens remotas de um espaço senatorial. O perfil daqueles sábios aproxima-se muito ao dos políticos que compõem esta Câmara, ou seja, pessoas com longa trajetória política.²

¹ GUEDES, Marco Aurelio Peri. *Estado e Ordem Econômica e Social*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
² Hamilton, Alexander; Madison, James e Jay, John. *O Federalista*. Brasília: UNB, p.479: "As qualificações propostas para os senadores distintas das previstas para os deputados, se resumem em uma idade mais avançada e um período mais longo de cidadania".

No período greco-romano, o Senado era a grande arena política do Império, para onde distintas correntes de opinião política e interesses convergiam e travavam seus embates, transformando-se também em púlpito para grandes manifestações de oposição ao poder político constituído.³

No medievo, nos ‘Estados’ em que já se registrava a presença de um Parlamento constituído, o Senado era caracterizado como sendo o espaço político onde muitas vezes os nobres e aristocratas que estavam à frente do Estado se reuniam.

Modernamente, a partir do século XVIII, com os eventos que tomaram lugar na Revolução Americana, o Senado passa a gozar de um papel de destaque. Com a doutrina moderna do Estado Federal, construída pelos americanos, um de seus elementos identificadores é a existência de um Senado. O conjunto de artigos denominados *The federalist papers* – de Jay, Hamilton e Madison – passa a ser o marco fundamental na organização e constituição do Senado. Daquele momento em diante, ele seria a pedra de toque de todo o arcabouço federal para todas as sociedades políticas que adotassem essa forma de Estado. O Senado seria o fórum de representação dos interesses dos Estados-membros da federação, e mesmo um fator de contenção de mudanças políticas originadas da Câmara dos Deputados.⁴

O Legislativo nos Estados federais costuma ser organizado em duas casas com atribuições e papéis distintos. Por um lado, a Câmara baixa ou dos Deputados, consistindo na representação da cidadania e cujo perfil denota o impulso e a paixão das

³ Ver *O Federalista*, p. 488 e 489.

⁴ O *Federalista*, p. 482: “A necessidade de um senado é não menos indicada pela tendência de todas as assembléias únicas e numerosas em ceder aos impulsos de súbitas e violentas paixões e ser levadas por líderes facciosos a tomarem resoluções intempestivas e perniciosas”.

grandes massas e dos jovens representantes em operar grandes transformações no Estado e na sociedade política, sem se deter com paciência e reflexão no debate sobre estas inovações. De outro lado, o Senado Federal, que serve de lar para os representantes dos Estados federados. O perfil político de seus membros é conservador. O Senado é integrado por homens públicos com expressiva e reconhecida trajetória política, já experientes no jogo do poder, os quais utilizam-se mais da reflexão, ponderação e tranqüilidade para discutir com mais serenidade as grandes questões políticas que lhes são postas. Esta organização do Poder Legislativo em duas casas dá ensejo ao chamado bicameralismo. Como sabiamente lembrado por Machado, ao citar Pomeroy, “a Câmara é a onda que impele, o Senado a âncora que segura”.⁵

O Legislativo bicameral apresenta-se como a solução ideal para efeito de conciliar divergentes segmentos de opinião política dentro de um Estado com grande extensão territorial e com distribuição política-territorial em unidades ou Estados federados. E ao Senado cabe participar, pela sua representação que faz dos Estados federados, no processo de formação da vontade política nacional.

3 – O parlamentarismo na Alemanha

A história do parlamentarismo na Alemanha apresenta-se ao estudioso da matéria como um tema de complexo estudo. Não é possível olvidar que a tarefa de descrever, mesmo em linhas gerais, o desenvolvimento dessa sofisticada forma de organização política na Alemanha esbarra no problema da tardia

⁵ MACHADO, Alcântara. *O Senado na Constituição de 1934*, p. 10.

unificação alemã, efetivada apenas em 1870. É de se notar que até então, e desde os primórdios do século XIX, o que hoje compreende-se como Alemanha, passou por diversos estágios de unificação política progressiva.

Em 1815 havia no *heartland* europeu em torno de 360 Estados alemães, ou germânicos, Estados cujas fronteiras foram redesenhadas politicamente após o Congresso de Viena e agrupados em torno de 37 novos Estados. Esses Estados passariam por nova transformação, operada com Bismarck por ocasião do processo de unificação no período de 1866-1870, até finalmente consolidarem-se em um Estado nacional alemão.

A grande questão a tormentar os Estados envolvidos naquele processo de unificação foi: a Alemanha seria prussificada ou a Prússia (maior Estado alemão e artífice militar da unificação) seria germanizada? Uma breve análise da história nos permite concluir que a Alemanha de então, por sua diversidade de interesses, embora não tivesse sido prussificada, ficaria sob forte controle da Prússia e de sua aristocracia rural até o final da Segunda Guerra mundial, quando sua influência seria neutralizada em definitivo. A predominância da Prússia, que controlava o maior número de votos no *Bundesrat*, afetaria a organização do Estado alemão de tal forma, que mesmo após a fundação da República em 1918, o *Reichsrat*, substituto do *Bundesrat*, continuaria vinculado à configuração e às funções anteriormente traçadas para este.

Reflexões à parte, o trabalho enfrenta a problemática da própria construção do Estado alemão e do Parlamento em um Estado politicamente unificado. Sem dúvida que o estudo das instituições parlamentares na 'Alemanha' até a unificação é possível, como bem demonstra Kinghall em sua obra. Somente após a Carta constitucional alemã de 1871, porém, é que se

pode estudar com certa segurança a formação e a organização de um verdadeiro Parlamento nacional alemão. Só então podemos analisar o papel do *Bundesrat* e as influências que o II Império alemão exerceu em outros países, dentre eles o Brasil. Até a unificação, portanto, não é possível estudar de modo sereno e de forma contínua a evolução do Parlamentarismo na Alemanha, e mesmo de uma Câmara alta do Parlamento, pois até 1870 cada Estado alemão tinha sua organização parlamentar própria.

É de se notar também que nessa ocasião, a forma de Estado construída era peculiar e não se enquadra pacificamente em nenhuma das categorias atualmente ou à época conhecidas. Conquanto possa parecer estranho, vários autores alemães referem-se à forma do Estado alemão no II Império como um Estado federal confederado (tema aliás já abordado em outro trabalho de nossa lavra), sendo mesmo este tema gerador de profundas divergências, pela aparente impropriedade terminológica e mesmo pelo conflito de perfil entre a forma federal e confederada de Estados.

Foi justamente pela peculiaridade do processo unificador alemão que o *Bundesrat* foi criado, e seu perfil político-institucional teve tamanha repercussão; não só pelo papel que lhe foi atribuído, como se verá mais adiante, mas também pela extensão limitada dos seus poderes frente aos desafios que lhe eram impostos no recém-criado Estado nacional.

Naquele novo Estado europeu, os Estados componentes, embora agregados em torno de um política nacional conduzida externamente com exclusividade pela Prússia, bem como sobre certos temas no plano político-administrativo nacional, possuíam uma esfera de autonomia político-administrativa incomum, e isto porque cada Estado havia participado da

unificação na condição de manter certas regalias políticas conquistadas de há muito, dezenas de anos antes da unificação. É possível afirmar ser o recém-fundado Estado nacional alemão um Estado atípico, de forte tendência confederativa, e com vestígios federativos. Portanto, um Estado atípico.⁶

4 – O *Bundesrat* (ou Senado) na Carta constitucional alemã de 1871

A carta de 1871 assim dispõe sobre a organização do Poder Legislativo: “Article 5. The legislative power of the Empire is exercised by the Bundesrat and the Reichstag. (...)”.⁷

Em uma primeira leitura, parece-nos que ao *Bundesrat* teria sido atribuída uma parcela importante no campo político do Estado alemão, de contornos federais. Era de se esperar que tivesse uma atuação senatorial típica, mas esta era apenas a realidade formal, pois materialmente esta sua atuação pouco teria de senatorial.

O *Bundesrat* ou Conselho Federal sob a égide da Constituição de 1871 apresenta-se como uma das instituições basilares do recém-criado Estado nacional alemão. Contudo, não pode ser identificado ou assemelhado com qualquer outro Senado, como juridicamente e comumente se apresenta em Estados Federais

⁶ Aproveito a oportunidade para transcrever o preâmbulo desse documento político. Estes Howard, Burt; *The german Empire*, p. 403: “His Majesty the King of Prussia, in the name of the North German Bund, His Majesty the King of Bavaria, His Majesty the King of Württemberg, His Royal Highness the Grand Duke of Baden, and His Royal Highness the Grand Duke of Hesse and by Rhine for those parts of the Grand Duchy lying south of the Main, do conclude an everlasting Bund for the protection of the federal territory and of the rights valid within the same, as well as for the furtherance of the welfare of the German people. This Bund shall bear the name of the German Empire and shall have the following Constitution:-.”

⁷ Estes Howard, Burt. *The german Empire*, p. 406.

com Poder Legislativo bicameral. Tratava-se, na verdade, de um espaço de aconselhamento⁸ e integração entre os representantes políticos dos Estados federados e de altos representantes da burocracia alemã, com o objetivo de legislar de modo mais próximo aos objetivos da burocracia em termos

⁸ Com a permissão do leitor, permitimo-nos transcrever este longo trecho da obra de Burt Estes Howard, *The German Empire*, p. 48: "The Bundesrat, or Federal Council, is an institution peculiar to the constitutional system of the German Empire. No close analogy to it can be found in any other governmental organization. **While in some instances resemblances can be traced between the Bundesrat and the Upper House in other constitutional governments, yet the similarities are slight and the divergencies so great that one must needs place the Bundesrat in a class by itself. It is not an 'Upper House', yet it performs functions which usually fall to such a body.** An organ of legislation, it has no power of deliberation, but registers the will of the several governments whom it represents and by whom it is instructed. It may make no law without the assent of the Reichstag, yet it possesses a wide power of ordinance. Standing for the federal idea in the Empire, it is the place of all places where the individual States may assert themselves; where the play of the states interests is adjusted. In short, the Bundesrat is the very core of the Imperial Government. It is the centre around which the whole system revolves. For, as Meyer observes, the Bundesrat is not a mere congress of ambassadors, like the old Bundestag. In it sit, on the one hand, the leading statesman of the several States, on the other hand, experienced officials from the various branches of the administration; and by this means the necessary relations between legislation and administration are established, without which the real effectiveness of both is impossible. The same men who cooperate in the Bundesrat in the sanctioning of the laws direct the execution of these laws in the several States". Comenta ainda Burt Estes Howard acerca do Senado Federal alemão, sob a égide da Constituição de 1871 (*The German Empire*, p. 58): "(...). The 'bearer of the power of the State' is the Bundesrat. Sovereignty lies in the 'totality of the allied governments'. (...) In the general organization of the German government, the Bundesrat plays a triple part. First and foremost, of course, it is an organ of legislation. But its activity is not exhausted by this function. It is an administrative organ and a judicial organ as well. The main work of the Bundesrat, under the constitution, is legislative. Primarily, therefore, it is an organ of making laws. **Its cooperation in matters that properly belong to the government, i.e. matters which deal with administration and application of the law rather than the making of it, is the exception rather than the rule, and extends only so far as is laid down by law.** Each of these three functions must be briefly treated in turn.". Percebe-se aqui que este autor reconhece o perfil único e singular do Bundesrat, não o reconhecendo como uma Câmara alta em suas atividades ordinárias, mas termina concluindo que a cooperação orgânica por si desempenhada não seria uma característica essencial, ou mesmo o elemento essencialmente relevante para a sua caracterização, o que vai de encontro à opinião dos outros autores. Leia-se também o disposto no artigo 7 da Constituição alemã de 1871: "Article 7. The Bundesrat shall take action upon: (I) Propositions to be made to the Reichstag, and the resolutions passed by the same; (II) The general administrative provisions and arrangements necessary for the carrying out of the imperial laws, so far as it is not otherwise provided for by law; (...).".

de funcionalidade e eficácia das políticas administrativas, após atender-se primeiramente aos interesses dos Estados ali reunidos na pessoa de seus representantes. Esta peculiaridade do *Bundesrat* é ressaltada por Estes Howard, sobre a qual já nos referimos⁹.

O projeto dessa Constituição sofreu forte influência e intervenção direta do chanceler Otto von Bismarck, artífice da unidade política alemã. Embora seu projeto de unidade tenha logrado enorme êxito, os laços que haviam unido até então os vários Estados alemães ainda eram por demais tênues. Incerto quanto a um teoricamente possível retrocesso político, que levasse a Alemanha de volta ao estado de fragmentação política e territorial, Bismarck estava cioso de que, embora Prússia tivesse tomado o papel de liderança interna e externa nos assuntos alemães¹⁰, concessões políticas teriam que ser feitas. Note-se, por exemplo, o caso dos Direitos Fundamentais, que não constaram do texto da Carta constitucional alemã de 1871, mas ficariam na órbita dos *Länder* – Estados–federados, agora pertencentes ao II Império alemão.

Neste ponto em particular, registram Kinghall e Ullman em sua obra o seguinte comentário, também transcrito por nós:

⁹ Vide nota de rodapé número 4.

¹⁰ Esta posição de liderança da Prússia nos assuntos de Estado era assegurada pelo quantitativo de votos que a ela cabia no *Bundesrat*, como se nota no seguinte dispositivo da Constituição alemã de 1871: "Article 6. The *Bundesrat* consists of representatives of the **members of the Bund, among whom the votes shall be divided in such wise that Prussia, with the former votes of Hannover, Kur-Hesse, Holstein, Nassau, and Frankfurt, shall have 17 votes**: Bavaria, 6; Saxony, 4; Württemberg, 4; Baden, 3; Hesse, 3; Mecklenburg-Schwerin, 2; Saxe-Weimar, 1; Mecklenburg-Strelitz, 1; Oldenburg, 1; Brunswick, 2; Saxe-Meiningen, 1; Saxe-Altenburg, 1; Saxe-Coburg-Gotha, 1; Anhalt, 1; Schwarzburg-Rudolstadt, 1; Schwarzburg-Sonderhausen, 1; Waldeck, 1; Reuss älterer Linie, 1; Reuss jüngerer Linie, 1; Schaumburg-Lippe, 1; Lippe, 1; Lübeck, 1; Bremen, 1; Hamburg, 1, - total, 58 votes. Each member of the *Bund* may appoint as many plenipotentiaries to the *Bundesrat* as it has votes, but the vote accredited to each State shall be given only as a unit." Grifo nosso.

“But Bismarck never intended that Parliament should wield much effective power. He therefore devised a Constitution which the Prussian Crown Prince called – not inappropriately ‘an artfully manufactured chaos’. In this Constitution, most of the power rested not with the popularly-elected Reichstag but with the Bundesrat or Federal Council. **The Bundesrat was neither a House of Lords nor a House of States as planned in 1848; it was not even a relatively weak second chamber like the Reichsrat of Weimar Republic.** Bismarck, who formed his Federation through treaties and not through revolution or outright conquest, had to have regard for the feelings of the other German monarchs. **He therefore made the Bundesrat a direct successor of the Confederate Diet; that is to say, an assembly of envoys from the State Governments without any representative rights of their own. Each State retained the same number of votes which had been laid down in the Vienna Confederate Act.** But Prussia, having in 1866 annexed Schleswig-Holstein, Hannover, the Electorate of Hesse, Nassau and Frankfurt, had accumulated 17 of the 43 votes which were distributed among the States of the North German Federation of 1867. When the south German States joined the Federation in 1870-71, Prussia had 17 votes out of 58 in the new Reich. Though numerically in the minority, Prussia could always command a majority because her small neighbours, encircled on all sides, had no alternative but to vote with her. Moreover, Prussia possessed a veto on matters concerning the Army, Navy, customs, and monopolies, and 14 votes were sufficient to prevent constitutional changes. Thus the Prussian veto applied to a large sector of Federal competence. The separate States still retained control of almost all internal administration including even services for federal customs and, in the four kingdoms, peace-time military administration.”¹¹

Outrossim, Estados como a Baviera, e mesmo as cidades pertencentes à Liga Hanseática (Lübeck, Bremen e Hamburg), cuja tradição de cidades livres remonta ao medievo, não aceitariam manter-se ligados ao Estado alemão, se suas

¹¹ Kinghall and Ullman. *German Parliaments*, p.67:

centenárias liberdades e soberania não fossem plenamente mantidas, ou de certo modo asseguradas, dentro da perspectiva de elevada autonomia. Mesmo após a unificação, esses Estados e cidades-Estado lograram manter suas liberdades e notável grau de autonomia em relação ao poder da União. É perfeitamente admissível denominar estes casos particulares como sendo detentores de um estatuto político de direitos à parte do restante previstos para os demais Estados. Destarte, em virtude deste peculiaríssimo Estado federal (*Bundesstaat*) criado é que alguns autores alemães referem-se a ele como um Estado federal confederado. Somos pelo entendimento de que esta interessante divergência acerca da Forma de Estado é bem tratada por Celso Ribeiro Bastos, em seu *Curso de Direito Constitucional*, em que denomina esta forma de Estado de Estado Regional.¹²

Assim, dentro deste contexto de conflitos de interesses os mais diversos, o papel do *Bundesrat* era o de servir como uma arena política de distensão dos pleitos dos Estados-membros da federação. Ele representava, por seu papel eminente de Coordenador Político, um instrumento arrefecedor e pacificador dos Estados do *Bundesstaat*, que até então haviam sido soberanos e após 1870 não mais estariam nesta condição. A composição desta câmara refletia a nova realidade alemã, em que vários monarcas alemães haviam decidido pelo projeto de unificação nacional, não sem antes preservar seus tronos e prerrogativas reais. À esteira desta composição, havia também representantes de variadas categorias profissionais, dos mais distintos segmentos econômicos e sociais alemães, como bem notaram Kinghall e Ullman:

¹² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 334 e 335.

"No doubt the most decisive change was that Prussia had now entered the ranks of constitutional monarchies. Her constitution was far from progressive, and the fact that it remained practically unchanged until 1918 was to become a major source of friction. **The Upper Chamber consisted of hereditary nobles and representatives of cities, universities, industry and commerce, who were appointed by the King.** (...)"¹³

Registra, entretanto, Zippelius em sua *Deutsche Verfassungsgeschichte* que "Die Wichtigste Funktion des Bundesrats war seine Mitwirkung an der Reichsgesetzgebung"¹⁴. A função mais notável do *Bundesrat* era a de constituir um espaço político no qual os representantes políticos e administrativos dos estados alemães pudessem se encontrar, bem como a sua cooperação com o *Reichstag*¹⁵, ou como vários

¹³ KINGHALL and ULLMAN. *German Parliaments*, p. 59.

¹⁴ ZIPPELIUS, Reinhold. *Deutsche Verfassungsgeschichte*. München: Beck, 1996, p. 118: "b) Der Bundesrat war das Organ der verbündeten Regierungen, die in ihm durch ihre Bevollmächtigten vertreten waren. Die wichtigste Funktion des Bundesrats war seine Mitwirkung an der Reichsgesetzgebung. Diese erforderte übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag (Art. 5 RV). Gesetzesvorlagen konnten vom Bundesrat beschlossen werden (Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 RV).

¹⁵ Estes Howard, Burt. *The German Empire*, p. 58: "(...). The 'bearer of the power of the State' is the Bundesrat. Sovereignty lies in the 'totality of the allied governments'. (In the general organization of the German government, the Bundesrat plays a triple part. First and foremost, of course, it is an organ of legislation. But its activity is not exhausted by this function. It is an administrative organ and a judicial organ as well. The main work of the Bundesrat, under the constitution, is legislative. Primarily, therefore, it is an organ of making laws. Its cooperation in matters that properly belong to the government, i.e. matters which deal with administration and application of the law rather than the making of it, is the exception rather than the rule, and extends only so far as is laid down by law. Each of these three functions must be briefly treated in turn." Penso que esta seria a oportunidade de trazer ao conhecimento do leitor, mais uma vez, um trecho que evidencia como funcionava o sistema eleitoral prussiano. Anotam Kinghall and Ullman, em sua obra *German Parliaments*, p. 59-60: "The Lower Chamber, the House of Deputies, was elected by a three-classes franchise which operated as follows: the few rich people who paid one third of the taxes in their constituency voted for one-third of the 'electors'; the comparatively well-to-do for another third; and the great mass of the people for the rest. 'The Electors in their turn elected the deputies'". O sistema eleitoral aqui em destaque, também é comentado por

estudiosos do tema afirmam, colaboração com Câmara baixa do parlamento nas atividades ligadas ao processo legislativo.

Note-se, também, que os representantes dos Estados participantes dessa unidade, não desfrutavam de liberdade para votar, vez que eram instruídos pelos líderes políticos de seus Estados de origem¹⁶.

Dado o poder do Kaiser, gostaríamos de apresentar ao nosso leitor interessante passagem sobre o relacionamento daquele com o Parlamento: “The two Houses shared the legislative power with the King and in particular had the right of passing the budget”¹⁷.

A Alemanha não possuía uma tradição verdadeiramente federalista, ou mesmo uma aproximação com a proposta de Estado Federal. Não era peculiar à sua trajetória histórico-política, e só o seria verdadeiramente após a Lei Fundamental de 1949. Até então, haveria de ser um espaço político onde as mais estranhas combinações de formas de Estado seriam feitas, muitas delas essencialmente inconciliáveis, ao menos no plano teórico. Mas sempre com um propósito comum, buscado pela aristocracia prussiana, que era a concentração de todo o poder político em suas mãos.

Ferdinand Lassale em seu livro *A essência da Constituição*. Para um aprofundamento, deste tema em especial, sugerimos também, *A constitutional history of germany in the XIX and XX century*, de H.W. Koch.

¹⁶ Estes Howard, Burt. *The german Empire*, p. 50: “The members of the Bundesrat do not vote as individuals, exercising their own discretion in the determination of matters brought before them. The Bundesrat is not, therefore, primarily a deliberative body. The delegates are instructed. This instruction is given by the government of the State to which they belong, in the manner provided by the laws of the State. The vote is the vote of the State.”

¹⁷ Kinghall and Ullman. *German Parliaments*, p. 60. E mais adiante, na mesma página, uma breve descrição do processo eleitoral na Alemanha de então, que guarda certa similitude com a realidade brasileira: “Voting was public so that landowners and employers were able to exert pressure on those who depended on them for their livelihood”. Ainda sobre o kaiser.

Em assim estando delineado, cuidava Bismarck de assegurar inicialmente o frágil mecanismo de unidade, tão longamente esperado e tão dificilmente construído. As concessões feitas pela Prússia no plano político interno¹⁸ não afetavam sua liderança, garantida pela maioria dos votos no *Bundesrat*¹⁹. O

destaco os artigos 12, 13 e 14 deste documento, como apresentado por Estes Howard, em sua obra *The german Empire*, p. 410: "Article 12. Is the right of the kaiser to convene, to open, to adjourn, and to close the Bundesrat and the Reichstag"; "Article 13. The convening of the Bundesrat and of the Reichstag shall take place annually, and the Bundesrat may be summoned for the preparation of business without the Reichstag; but the latter shall not be convened without the Bundesrat" e finalmente "Article 14. The Bundesrat must be convened whenever a meeting is demanded by one-third of the total number of votes."

¹⁸ BREUILLY, John. *The formation of the first german nation-state 1800-1871*, p. 111: "The constitution of 1871 reflects much of this [32]. It was framed as an agreement between dynasties and the *Reichstag* deputies were excluded from the proclamation of the empire in Versailles. It allowed the retention of many vital powers by the individual states over such matters as education, direct taxation, cultural policies and welfare arrangements. Each state retained its own constitution which gave parliaments different powers in relation to the executive and where representatives on institutions such as state parliaments, district and city councils were elected by different methods and franchises".

¹⁹ Kinghall and Ullman. *German Parliaments*, p.67: "But Bismarck never intended that Parliament should wield much effective power. He therefore devised a Constitution which the Prussian Crown Prince called – not inappropriately 'an artfully manufactured chaos'. In this Constitution, most of the power rested not with the popularly-elected Reichstag but with the Bundesrat or Federal Council. The Bundesrat was neither a House of Lords nor a House of States as planned in 1848; it was not even a relatively weak second chamber like the Reichsrat of Weimar Republic. Bismarck, who formed his Federation through treaties and not through revolution or outright conquest, had to have regard for the feelings of the other German monarchs. He therefore made the Bundesrat a direct successor of the Confederate Diet; that is to say, an assembly of envoys from the State Governments without any representative rights of their own. Each State retained the same number of votes which had been laid down in the Vienna Confederate Act. But Prussia, having in 1866 annexed Schleswig-Holstein, Hannover, the Electorate of Hesse, Nassau and Frankfurt, had accumulated 17 of the 43 votes which were distributed among the States of the North German Federation of 1867. When the south German States joined the Federation in 1870-71, Prussia had 17 votes out of 58 in the new Reich. Though numerically in the minority, Prussia could always command a majority because her small neighbours, encircled on all sides, had no alternative but to vote with her. Moreover, Prussia possessed a veto on matters concerning the Army, Navy, customs, and monopolies, and 14 votes were sufficient to prevent constitutional changes. Thus the Prussian veto applied to a large sector of Federal competence. The separate States still retained control of almost all internal administration including even services for federal customs and, in the four kingdoms, peace-time military administration". Registra Estes Howard, Burt. *The german Empire*, p. 407: "Article 6. The

mesmo pode ser dito acerca de seu controle da chancelaria ²⁰. Desse modo, a autonomia conferida aos novos Estados federados não afetariam a unidade, desde que controladas pelo *Bundesrat*, e mesmo desde que restritas aos limites de seus territórios. No plano político externo, a Prússia ficaria sendo o representante de todos na condução da política externa do II Império.

Segundo Retallack, o papel do *Bundesrat* pode ser determinado desta forma:

“The empire created in 1871 was unified only to a degree. **The constitutional arrangement Bismarck devised was intended to preserve Prussian dominance at the expense of centralised government.** Although imperial (Reich) offices were responsible for issues of common national concern, many of these issues were conspicuously uninspiring: commerce, tariffs, transportation, coinage, weights and measures. The federal states – of which the largest were Prussia, Bavaria, Saxony, Baden, and Württemberg –

Bundesrat consists of representatives of the members of the Bund, among whom the votes shall be divided in such wise that Prussia, with the former votes of Hannover, Kur-Hesse, Holstein, Nassau, and Frankfurt, shall have 17 votes; Bavaria, 6; Saxony, 4; Württemberg, 4; Baden, 3; Hesse, 3; Mecklenburg-Schwerin, 2; Saxe-Weimar, 1; Mecklenburg-Strelitz, 1; Oldenburg, 1; Brunswick, 2; Saxe-Meiningen, 1; Saxe-Altenburg, 1; Saxe-Coburg-Gotha, 1; Anhalt, 1; Schwarzburg-Rudolstadt, 1; Schwarzburg-Sonderhausen, 1; Waldeck, 1; Reuss älterer Linie, 1; Reuss jüngerer Linie, 1; Schaumburg-Lippe, 1; Lippe, 1; Lübeck, 1; Bremen, 1; Hamburg, 1, - total, 58 votes. Each member of the Bund may appoint as many plenipotentiaries to the Bundesrat as it has votes, but the vote accredited to each State shall be given only as a unit”. Por seu turno, anota Zippelius, Reinhold, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, p. 117-118: “3-Die Organe des Reichs. (...) Organe des Reichs waren das Bundespräsidium, Der Bundesrat, der Reichstag und der Reichskanzler: (...). c) Der Bundesrat war das Organ der verbündeten Regierungen, die in ihm durch ihre Bevollmächtigten vertreten waren. Die wichtigste Funktion des Bundesrats war seine Mitwirkung na der Reichsgesetzgebung. Diese erforderte übereinstimmende Mehrheitbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag (Art. 5 RV). Gesetzesvorlagen konnten vom Bundesrat beschlossen werden (Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 RV).

²⁰ Estes Howard, Burt. *The german Empire*, p. 52: “The Bundesrat transacts its business in conformity to its ‘Standing Orders’, adopted 27 february 1871, revised 26 april, 1880, and further amended 31 january, 1895. The Imperial Chancellor, who is appointed by the Emperor, presides over the Bundesrat and conducts its affairs. For this reason the Imperial Chancellor must always be a Prussian delegate”.

retained administrative and legislative authority over most other issues, including religion, schooling, health, and the exercise of police powers. (...). The head of the federal state was the emperor or Kaiser, who was also king of Prussia. (...). Although gradually an imperial bureaucracy was built up, **federal legislation was initially drafted in the offices of the Prussian bureaucracy. One reason for this is that Prussia, like the other large states, retained its own state parliament, or Landtag, to which Prussian bureaucrats had been submitting legislation for over twenty years before the founding of the Reich.** The Prussian Landtag was based on a system of indirect balloting, and a three-class male suffrage used tax assessments to allot disproportionate political weight to wealthier members of society. As a result, this Landtag, like the Prussian bureaucracy, remained a bastion of conservative interests. (...). **What might be referred to as the upper house of the national parliament, the Federal Council (Bundesrat), was hardly a sham institution either. Even though it declined in importance over time, it allowed the individual German sovereigns to ensure that the rights of their states were not whittled away.** On the other hand, the states' representatives on this council, themselves bureaucrats and generally of a conservative outlook, had little interest in dismantling many of the constitutional powers granted to the Kaiser by the 1871 constitution. Far more important than the Federal Council in giving expression to popular yearnings for democratic rule was the lower house of the imperial parliament, the Reichstag. (...). The Reichstag had the constitutional right to discuss, amend, pass, or reject government legislation. (...). The Kaiser alone had the right to appoint and dismiss the chancellor, his state secretaries, and Prussian ministers – all completely independent of the wishes of parliament. (...). The Kaiser also had the final word on foreign policy decisions, and he assumed supreme command of the armed forces in times of war. This, then, was a constitutional monarchy, not a parliamentary democracy.”²¹

²¹ Retallack. *Germany in the age of Kaiser*, p. 35,36. Acrescento ainda o entendimento de Kinghall e Ullman. *German Parliaments*, p. 85: “The House of States was much more influential but it, too, was not given the full stature of a second chamber. It represented the States, now for the first time called Länder, but its members did not have the American Senators' privilege of representing the home State in accordance with their own conviction.(...). In the House of States, as in Bismarck's Federal Council, they were delegates of their State Governments: the States, not the delegates, were “members. (...). The powers of the House of States were in no way comparable to those of Bismarck's Federal Council.

Eis, portanto, a descrição da monarquia alemã no II Império. Para encerrar este breve panorama histórico e político na Alemanha de final do século XIX, gostaríamos de transcrever, com a permissão do leitor, uma pequena passagem de Retallack, em referência a Wehler, que sintetiza extremamente bem o cenário aqui descrito, ao dizer “Thus Wehler’s 1973 book described the Kaiserreich- the term itself is revealing – as a ‘semi-absolutist pseudo-constitutional monarchy’”.²²

5 – O Senado federal na Constituição brasileira de 24 de fevereiro de 1891

Com a Constituição de 1891, notaremos a adoção pelo Brasil na forma de Estado federativa²³, e conseqüentemente, pelos princípios organizacionais do Estado dali decorrentes, percebe-se que o Senado enquadra-se bem nas idéias há muito defendidas para esta instituição no clássico *O Federalista*, de Jay, Madison

which was in effect the Reich Government and could issue ordinances and decrees. In the Weimar Constitution this power went to the Cabinet. The House of States did not even have a full share in legislation, but was endowed only with delaying powers which could be overruled by a two-thirds majority of the Reichstag, (...). In matters concerning the Constitution, the House of States could ask the President to submit the matter to a referendum against the wishes of the Reichstag, (...). Having neither the weight and tradition of the British House of Lords nor the constitutional powers of the American Senate, the House of States found little favour with the German people, who thought of it merely as a formal and mechanical part of legislature. (...) Thus the Reichstag, normally elected for four years, was the main constitutional body. It was the representative of the sovereign German people, from whom all political authority was derived. Besides its nearly unlimited power in legislation, it had control of the government, whose members were individually and corporately dependent on its vote of confidence. It had the right of interpellation and of setting up committees of enquiry”.

²² Retallack. *Germany in the age of Kaiser*, p. 34.

²³ Assim registram Paulo Bonavides e Paes de Andrade em sua obra *História Constitucional do Brasil*, p. 210: “(...), o Governo Provisório baixou em 15 de novembro de 1889 o famoso Decreto n. 1, parte de um conjunto de atos sucessivos cuja combinação produzira uma Constituição de bolso, emergencial, para reger o País, evitar o caos e decretar as bases fundamentais da organização política imediatamente estabelecida. Com efeito, o art. 1º desse famoso decreto dispunha que ficava ‘proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira – a República Federativa’”.

e Hamilton. O Estado federal no Brasil, como uma novidade no cenário político brasileiro, mereceu a seguinte reflexão de Bonavides e Andrade:

“O sistema federativo não conhece Estados soberanos, mas tão-somente autônomos, de tal sorte que o emprego daquela expressão há de entender-se apenas como um reforço verbal de contraste, ou seja, uma projeção meramente de palavras acerca da latitude descentralizadora alcançada pelas antigas Províncias, agora partes integrantes de uma comunhão federativa, cujos membros foram dotados de um raio de autonomia política até então inconcebível”²⁴. A expressão é ‘Estados Unidos do Brasil’.

Destarte, ao estudarmos a configuração do Senado na primeira constituição republicana brasileira, de 24 de fevereiro de 1891, não perceberemos qualquer atribuição ou papel especial conferido ao Senado federal brasileiro. Tampouco identificamos isto no Regimento Interno do Senado de então. Assim é que podemos notar a configuração do Poder Legislativo, nos seus moldes doutrinários clássicos, na forma dos artigos 16 a 27 (do Poder Legislativo) e 30 a 33 (competências do Senado) da Constituição de 1891²⁵.

Assim dispõe a Constituição de 24 de fevereiro de 1891: “Art. 16. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso nacional, com a sanção do Presidente da Republica. § 1º . O Congresso nacional compõe-se de dous ramos: a Camara dos Deputados e o Senado”²⁶.

Rui Barbosa, artífice intelectual da maioria dos artigos da Constituição de 1891, e defensor de certos modelos políticos já

²⁴ BONAVIDES, Paulo e Andrade, Paes. *História Constitucional do Brasil*, p. 211.

²⁵ “Artigo 16. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República. § 1º O Congresso Nacional compõe-se de dous ramos: a Câmara dos Deputados e o Senado”.

²⁶ Constituição brasileira de 24 de fevereiro de 1891.

consolidados no exterior, asseverara que “ninguém então carregará sobre os ombros responsabilidades maiores do que aquela das duas Câmaras [o Senado uma delas], do Poder Legislativo, que a Constituição estabeleceu para ser entre as duas a garantia de equilíbrio, a grande asseguradora da autoridade, o refúgio supremo do bom senso na elaboração das leis nacionais”²⁷.

O Senado na República recém-nascida havia se tornado o repositário do conservadorismo social²⁸. O que não chega a ser estranho, pela própria natureza política daquela casa, desde tempos imemoriais até a contemporaneidade, e onde a instituição política Senado sempre existiu. Saía de cena a aristocracia rural do Império e assumiam seu lugar os grandes proprietários de terra, industriais e profissionais liberais dos grandes centros urbanos de todo o país²⁹. Essa nova face institucional do Senado seria a responsável pela implantação e desenvolvimento inicial do mecanismo federativo no Brasil no período posterior a 1889 até as reformas que seriam demandadas pela sociedade já em 1926, aguçadas pelas jornadas revolucionárias de 1930.

6 – O Reichsrat na Constituição de Weimar de 1919

O II Império alemão nascido por ocasião da unificação alemã em 1870 não teve uma duração centenária como o I Império. O

²⁷ *História Institucional do Senado do Brasil*, p. 128.

²⁸ JÚNIOR, José Cretella. *Elementos de Direito Constitucional*, São Paulo: RT, 1995, p. 127: “No regime federativo, o Senado é o freio de coalizões de Estados federados, e representa a tendência conservadora de frear os ímpetus modificadores da Câmara dos Deputados” (Sobre o federalismo e o bicameralismo). Lassale, Ferdinand. *A essência da Constituição*, p.40: “do que se depreende do papel do Senado, como descrito nesta página, a sua composição e essencialmente conservadora”.

²⁹ Este perfil político-econômico dos Senadores seria salientado por Ferdinand Lassale com relação à realidade na Alemanha, em sua obra *A essência da Constituição*, p. 40. O Senado

II Império de Guilherme II não resiste aos efeitos da I Guerra Mundial e à celebração do armistício de 1918.

Do fim da guerra em 1918 até a promulgação da Constituição de Weimar, em 11 de agosto de 1919, muitas mudanças exurgem na sociedade alemã. A Constituição de Weimar, primeira constituição democrática da Alemanha unificada, delineia um novo rol de atribuições ao *Reichsrat*, aproximando-o de sua verdadeira e intrínseca função enquanto instituição.

Não é possível afirmar, contudo, que ele verdadeiramente se aproxima de um autêntico Senado, como é de se esperar em uma Federação. E isto se deve ao fato de que o Estado alemão da República de Weimar apresenta-se taxonomicamente indefinido. A forma de Estado construída pelo Constituinte de Weimar está estranhamente consignada no artigo 1º da Constituição: “O Império é uma República”. Os estudiosos da República de Weimar parecem concordar ao afirmar que aquele era um Estado federal unitário – por maiores críticas que possam ser feitas a esta categoria. Cumpre notar que já trabalhamos esta questão em obra de nossa lavra³⁰. Portanto, um Estado atípico e motivador de controvérsias acadêmicas.

O perfil do *Reichsrat*, como instituição senatorial, é determinado pelo artigo 60 da Constituição de Weimar³¹. Embora haja certas peculiaridades no desempenho de suas funções, pensamos não ser este o momento apropriado para abordá-las, mas

para ele era uma fator real de poder. Aqui não há que se falar que a observação valeria apenas para a sua análise da Alemanha imperial.

³⁰ Vide GUEDES, Marco Aurelio Peri; *Estado e Ordem Econômica e Social*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

³¹ “Artigo 60 – Il est formé un Reichsrat pour la représentation des Pays allemands dans la législation et l’administration du Reich”.

preponderantemente estabelecer a semelhança e a influência do Senado alemão no período de 1870-1919 na constituição do Senado brasileiro de 1934.

Dentre os comentadores da República de Weimar e de suas instituições, René Brunet, diplomata francês destacado para o serviço na Alemanha, tem obra mais completa. Gostaria de apresentar agora um trecho de sua obra, em que tece comentários acerca do *Reichsrat*:

“Le Reichsrat est placé par la Constitution à coté du Reichstag, du Président et du Gouvernement, et il a pour rôle de représenter auprès d’eux, en matière législative et administrative, les Pays du Reich. (...) Le Reichsrat constitue la liaison entre le Reich et les Pays. (...) Le Reichsrat est le représentant dans le Reich du principe fédéraliste. Il est l’organe fédéraliste du Reich: il s’ajoute à ce titre aux organes unitaires et les complète. (...) **Le Reichsrat s’est substitué à la Commission des États de la Constitution provisoire et au Bundesrat de l’ancienne Constitution**; mais comme l’idée unitaire a fait des progrès importants, le Reichstag a été doté de pouvoirs considérablement moins étendus que le Bundesrat. Celui-ci, qui représentait l’ensemble des gouvernements confédérés, était le titulaire de la souveraineté dans l’Empire. Le Reichsrat au contraire, la nouvelle Constitution plaçant la souveraineté dans le peuple allemand, nést qu’un organe par lequel les gouvernements des Pays participent aux pouvoirs législatif et exécutif du Reich. Au lieu d’être doué par rapport au reichstag d’un pouvoir égal ou même supérieur, comme était l’ancien Bundesrat, **il ne lui est juxtaposé qu’avec des attributions très limitées**”.³² (Grifo nosso).

³² BRUNET, René. *La Constitution allemande du 11 aout 1919*. Paris: Payot, 1921, p. 212. O perfil de órgão colaborador do reichsrat também foi observado por Brunet, à p. 214: “Le Reichsrat en effet diffère profondément, quant à as compétence, du Bundesrat. Il a complètement perdu le caractère de souveraineté que possédait le Bundesrat, il n’a même plus le droit d’édicter des règlements administratifs, ce droit lui ayant été enlevé pour être donné au Gouvernement: il a cessé d’être, à côté du Reichstag, un organe législatif investi de droits égaux à ceux du Reichstag et il n’a plus qu’un droit très restreint de collaboration à l’oeuvre législative”. Anota Zippelius acerca do Reichsrat, em sua *Deutsche Verfassungsgeschichte*, p. 127: “2-Die Verfassungsorgane des Reichs. (...) c) Der Reichsrat war- wie der Bundesrat im Kaiserreich- das Länderorgan, nun aber mit einer geminderten

A linha de reflexão que nos orienta neste trabalho trata de mais uma das tantas influências do pensamento político-constitucional alemão no Brasil, e que muitas vezes passa despercebida.

7 – As influências constitucionais alemãs na Constituição brasileira de 1934: o Senado Federal

A influência do constitucionalismo alemão no constituinte brasileiro de 1934 é registrada pela doutrina de modo claro. Esta influência direta no constituinte pátrio pode ser notada nas palavras de Whitaker, ao comentar a constituição de 1934: “(...) é preciso destacar que muitas questões difíceis foram solucionadas por essa Carta inovadora, que teve as suas fontes diretas, na Constituição de 1891, no corporativismo fascista, na Constituição da Espanha (1931), da Áustria (1920) e na Constituição de Weimar de 1919 (a primeira, na Alemanha, que arrolou direitos fundamentais)”³³. Observe-se, então, a linha evolutiva dos eventos e como a construção do Conselho Federal na Alemanha termina por influenciar o Senado brasileiro: o *Bundesrat* do II Império alemão influenciou o *Reichsrat* da República de Weimar, que por seu turno influenciou o Senado brasileiro como organizado na Constituição brasileira de 1934.

Conquanto não tenha sido a única influência estrangeira no processo constituinte de 1934, sem dúvida o constitucionalismo alemão terá sido primordial na inserção do Capítulo da Ordem

staatsrechtlichen Kompetenz. Ihm gehörten Mitglieder (oder Bevollmächtigte) der Landesregierungen und der preussischen Provinzialverwaltungen na (Art. 63 WV). Den Vorsitz führte ein Mitglied der Reichsregierungen. Der Reichsrat konnte gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze Einspruch einlegen; dieser konnte, wenn keine Einigung zustande kam – je nach dem Zwischenentscheid des Reichspräsidenten – durch Volksentscheid oder mit Zweidrittelmehrheit des Reichstags überwunden werden (Art. 74 WV).

33 Da Cunha, Fernando Whitaker. *Direito Constitucional do Brasil*, p. 59.

Econômica e Social nessa Constituição brasileira. O mesmo se pode dizer no que respeita à própria estruturação do Senado Federal, como já resta claro pelos argumentos até aqui expostos.

A Constituição de 1934 além destas duas peculiaridades também se caracteriza pelo seu forte caráter compromissório. Neste sentido, de Constituição-compromisso, essa Constituição seguiu marcadamente a Constituição alemã de Weimar. Não são poucos os doutrinadores que a par de reconhecer as dificuldades em torno de uma Constituição compromissória, também apresentam qualidades como o seu caráter democrático, que englobaria todas as manifestações de pensamento existentes em distintos segmentos de uma sociedade. O compromisso em nossa realidade manifestou-se pela tentativa de abrigar em mesmo documento propostas em muito divergentes e mesmo antitéticas, sem mencionar, é claro, a miríade de influências estrangeiras trazidas ao cenário político nacional.³⁴ Sem dúvida alguma, um conjunto de díspares visões de mundo em uma só realidade, ou parafraseando Bergson, aquela Constituição neste aspecto foi um verdadeiro “uno polifacético”.

Formalmente, o Poder legislativo nessa Constituição organiza-se bicameralmente, ou seja, uma Câmara baixa ou dos deputados que representa a cidadania e uma Câmara alta ou Senado federal, que aglutina os representantes dos Estados-membros. Anota Ferreira, sem destaques, que nessa Constituição de 1934 “Com respeito ao Poder Legislativo, elaborou-se um Congresso Nacional, composto de um Senado e uma Câmara de Deputados”³⁵.

³⁴ MACHADO, Alcântara. Ob. cit., p. 4: “Tanto assim que vimos preconizadas, em nome da famosa realidade, as idéias mais estranhas ao ambiente nacional: o fascismo italiano, o Estado Novo português, a ditadura comtista, o comunismo russo, a democracia espanhola, a social democracia alemã”.

³⁵ FERREIRA, Pinto. *Direito Constitucional Resumido*, p. 19.

Por seu turno, Whitaker frisa em detalhe a singularidade do Senado brasileiro, comentando que “O Poder legislativo era exercido pela Câmara dos Deputados, **com a colaboração do Senado Federal** (art. 22), ficando bem claro o sistema unicameral, que se sobrepunha mesmo ao bicameral imperfeito”³⁶. E prossegue afirmando

“Com relação ao Senado, incumbido de promover a coordenação dos poderes federais, sustentou ODILON BRAGA que ele ‘acabou figurando na Constituição, senão como ramo do Poder Legislativo, sem dúvida em posição mais avantajada, porque colabora com aquele poder, refreia o Executivo e reforça o Judiciário. (...) Idêntica posição tinha NICANOR NASCIMENTO (Diretivas Constitucionais, p. 34, Coelho Branco, 1932), a respeito do ‘Reichsrat’ na Constituição de Weimar, por ele considerado ‘órgão de aproximação e contato’, entre a União e os Estados länders)”³⁷.

E Whitaker é respaldado em seu entendimento pela seguinte passagem da obra de Paulo Bonavides e Paes de Andrade:

“O enfraquecimento das prerrogativas do Senado Federal em matéria legislativa evidenciava uma tendência unitarista que, abalando nossa

³⁶ WHITAKER, ob. cit., p. 61. Também, a título complementar, os artigos 22, 41, 88, 91 da Constituição brasileira de 16 de julho de 1934: Art. 22. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal; Art. 41. A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafos deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões; Art. 88. Ao Senado Federal, nos termos dos arts. 90, 91 e 92, incumbe promover a coordenação dos poderes federais entre si, manter a comunidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos de sua competência; Art. 91. Compete ao Senado Federal: colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre: (...).

³⁷ WHITAKER, ob. cit., p. 62. A este respeito acrescenta-se ainda a opinião de José Cretella Júnior, em *Elementos de Direito Constitucional*, p. 43: “O Senado não tomava parte na votação de todas as leis, mas exercia certas funções de grande relevância, incumbindo-lhe

tradição bicameralista, era porém compensada, por uma fixação mais literalmente federativa da função exercida por aquela entidade, nascida aliás para ser a casa dos Estados, a moradia do princípio federativo”³⁸.

Justamente era esta singularidade de nosso Senado à época que estava na ordem do dia das discussões, pois temia-se o enfraquecimento do Estado federal brasileiro e a inevitável concentração de poder político que resultaria na Câmara dos deputados. Caráter absoluto este, que gerava receios em Machado, ressaltando em artigo a respeito que

“Há a considerar, antes de tudo, o perigo que para a comunhão representa a existência de uma câmara única. A observação atesta e os mestres proclamam que toda assembléia tende fatalmente a tornar-se precipitada, corrompida e tirânica. O seu despotismo não é menos temível, nem menos funesto do que o das monarquias absolutas ou ditaduras. O meio de conjurar semelhante ameaça é dividir o poder legislativo em duas câmaras, de autoridade equivalente”³⁹.

Cabe ainda referir-nos a outro trecho em que Whitaker faz referência a autor, que teria bem caracterizado a verdadeira natureza jurídica deste Senado: “Considerava por tudo isso, RENATO PAES DE BARROS que se instituíra um quarto poder: o Coordenador, tendo exercido inegável influência na Constituinte, o livro de BORGES DE MEDEIROS, O poder Moderador na República Presidencial”⁴⁰.

prover à coordenação dos Poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa e velar pela Constituição.” Sobre o Senado na Const de 1934.

³⁸ Paulo Bonavides e Paes de Andrade. *História Constitucional do Brasil*, p.326

³⁹ Machado, Alcântara. Ob. cit., p. 9. E ainda: “A dualidade contribue eficaz e decisivamente para o aperfeiçoamento da obra legislativa”.

⁴⁰ Whitaker, ob. cit., p. 62.

Cabe analisar agora o Senado em conformidade com o texto constitucional de 1934. Assim dispõe o artigo 22 daquela constituição: “O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, **com a colaboração do Senado Federal**”. Já o artigo 88: “**Ao Senado Federal, nos termos dos arts. 90, 91 e 92, incumbe promover a coordenação dos poderes federaes entre si**, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais actos da sua competência”. O artigo 91 dispõe sobre as competências do Senado Federal.

Porém, mais incisivo é o comentário de Machado, sobre o artigo 81 da Constituição brasileira de 1934, em que teria dito que “O que há de mais curioso na organização atual do Senado é o contraste entre a imponência de sua fachada e a penúria de sua realidade interior”⁴¹.

Resta demonstrado, portanto, que este papel incomum de Coordenador político atribuído ao Senado é o que mais o faz aproximar-se do *Bundesrat* da Constituição alemã de 1871, e mesmo da de 1919.

8 - Conclusão

Pensamos ter ficado claramente demonstrada a influência do constitucionalismo alemão na organização do Senado federal brasileiro, no contexto da Constituição brasileira de 1934. Curioso notar a marcha desta influência. O Senado alemão de 1871, órgão colaborador do *Reichstag*, no contexto de um Estado monárquico absoluto, manteve sua influência na organização do Senado alemão de 1919 – da República de Weimar, primeira

⁴¹ MACHADO, Alcântara. Ob. cit., p. 26.

experiência democrática na Alemanha, e que por sua vez, acabou chegando ao Brasil via constituinte originário e tornou-se parte de nossa realidade constitucional.

9 – Bibliografia

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARKER, Thomas M. (org.). *Frederick the Great and the making of Prussia*. New York: Robert E. Krieger Publishing Co., 1976.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998.

BIDART Campos, German J. *Filosofia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar, 1969.

BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BREUILLY, John. *The formation of the first german nation-state, 1800-1871*. London: McMillan, 1996.

BRUNET, René. *La Constitution allemande du 11 aout 1919*. Paris: Payot, 1921.

BURDEAU, Georges et alli. *Manuel du Droit Constitutionell*. Paris: LGDJ, 1995, 24 Ed.

CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1998.

CHACON, Vamireh. *Vida e morte das Constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CRAIG, Gordon. *The end of Prussia*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1984.

CUNHA, Fernando Whitaker da. *Direito Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

DROZ, Jacques. *Histoire de l'Allemagne*. Paris: PUF, 1994.

GUEDES, Marco Aurelio Peri. *Estado e ordem econômica e social – A experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição brasileira de 1934*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FAVOREU, Louis *et alli*. *Droit Constitutionell*. Paris: Dalloz, 1998.

FERREIRA, Pinto. *Direito Constitucional resumido*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

FROMONT, Michel. *Grand systèmes de droit étrangers*. Paris: Dalloz, s.d., 2 Ed. *História institucional do Senado do Brasil*. 2ª Ed. Biblioteca do Senado.

HOWARD, Burt Estes. *The German Empire*. New York: McMillan, 1913.

JÚNIOR, José Cretella. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 1995.

KENT, George. *Bismarck e seu tempo*. Brasília: EdUNB, 1982.

KOCH, Hansjoachim Wolfgang. *A Constitutional history of Germany in the nineteenth and twentieth centuries*. New York: Longman, 1984.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 3ª Ed. Rio de Janeiro, Liber Juris, 1995.

O Senado na História do Brasil. 2ª Ed. Brasília: Senado federal, 1996.

MACHADO, Alcântara. *O Senado na Constituição de 1934*. São Paulo: 1937. Separata da Revista da Faculdade de Direito. Janeiro-abril de 1937. Vol. XXXIII, Fasc. I

NEAU, Patrice. *L'Empire Allemand*. Paris: PUF, 1997.

PALMER, Alan. *Bismarck*. Brasília: EdUNB, 1982.

PÉDAMON, Michel. *Le Droit Allemand*. Paris: PUF, 1985.

RETALLACK, James. *Germany in the age of Kaiser Wilhelm II*. London: McMillan, 1996.

SALDANHA, Nelson. *Formação da Teoria Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, 1 Ed.

SCHULZE, Hagen. *The course of german nationalism – From Frederick the Great to Bismarck 1763-1867*. Cambridge: University of Cambridge, 1991.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. *A Constituinte de 1934 e a Representação profissional*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 12ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

ULLMANN, Richard K. et KING-HALL, Sir Stephen. *German Parliaments — A Study of the development of representative institutions in Germany*. New York: Hyperion, 1979.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Deutsche Verfassungsgeschichte vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart*. München: Beck, 1996.