

**TEMAS
INSTITUCIONAIS**

Lúcio
ALCANTARA

SENADO FEDERAL

**TEMAS
INSTITUCIONAIS**

Senador Lúcio Alcântara

BRASÍLIA – 1997

Editado pelo gabinete do
Senador Lúcio Alcântara

Projeto editorial:
Ricardo Alcântara

Redação final:
Ana Morelli
Ricardo Alcântara

Programação visual
Diagramação:
Wagner Lima

Secretaria-Geral:
Celso Machado

Logomarca:
Eduardo Odécio

Impressão:
**Secretaria Especial de Editoração e
Publicações**

DISCURSOS

Novos municípios brasileiros

Desde o início desta década vêm sendo feitos esforços pelo Governo Federal no sentido de manter o endividamento sob controle e conquistar um patamar estável no equilíbrio orçamentário, como medida indispensável no processo de modernização do País.

Quando se analisa a questão das contas públicas, amiúde se comete o equívoco de se considerar apenas a gestão federal como responsável pelo seu maior ou menor equilíbrio. A realidade, entretanto, é outra. De fato, todos os três níveis da administração pública – também o estadual e o municipal – concorrem para o resultado final das contas no setor público.

Assim, de nada adiantaria uma gestão financeira dos estados se, porventura, o Governo Federal fosse perdulário. Da mesma forma, seria inócuo um trabalho paciente deste em adequar seus gastos e suas receitas, caso os municípios fossem incompetentes em gerir seus recursos.

Em suma, somente venceremos de modo duradouro a superinflação que por décadas atormentou o país se a austeridade na administração pública for partilhada nas três esferas da Federação, com rigorosos critérios de controle permeando as práticas adotadas desde as menores unidades de gestão pública do País até o Planalto Central.

Um dos grandes problemas que tanto a União quanto Estados e Municípios enfrentam são as altíssimas taxas de juro. Tem havido uma deterioração considerável das contas públicas, em virtude do endividamento crescente ocasionado pelo alto custo de colocação, no mercado aberto, dos títulos públicos. Baixar juros sem colocar em risco a política de estabilização monetária e sem comprometer a balança de pagamentos, talvez seja o maior desafio do Governo Federal.

Entretanto, não podemos atribuir exclusivamente ao custo de rolagem de seus títulos as dificuldades de caixa por que estão passando atualmente os Estados e Municípios. Embora não se deva menosprezar o encargo pago, a verdade é que, salvo honrosas exceções, as administrações de Estados e Municípios têm-se caracterizado pela incompetência e pelos vícios da cultura política brasileira.

Um problema institucional recente, o desmembramento indiscriminado de municípios brasileiros – essa febre emancipatória que tem assolado o País com a criação de centenas de novas prefeituras somente no ano passado – tem contribuído para a piora das finanças públicas e pode ser atacado de maneira imediata.

As exceções se justificam quase sempre quando uma área muito grande do município impede que se tenha uma administração adequada em todos os distritos ou quando um distrito se desenvolve muito mais que a sede ao ponto de necessitar de autonomia política para garantir sua vocação de crescimento.

Mas há dados estarrecedores sobre a questão que revelam sua inequívoca gravidade. Nos últimos sete anos, o País viu surgir um município a cada dois dias. Em 1988, havia 3.800 municípios. Hoje, são mais de cinco mil. Na grande maioria dos casos, motivados por interesses paroquiais de chefes políticos das localidades.

Novos municípios representam a criação de vários empregos públicos, de uma Câmara de Vereadores e toda uma estrutura funcional. Esta é, infelizmente, a moeda de troca mais cobiçada dentro dos parâmetros retrógrados da nossa cultura política. De acordo com cálculos recentes, seriam mais seiscentos prefeitos e seis mil vereadores somente no ano passado. Somados aos cargos na burocracia municipal, seriam mais de vinte mil empregos.

Muitos nascem pobres e endividam-se ainda mais com a aquisição ou construção das sedes e departamentos da prefeitura. O resultado é que o funcionamento dos novos municípios vêm subtraindo recursos dos investimentos que, de fato, interessam para a vida de suas populações, que são os gastos com saúde, educação e infra-estrutura urbana e rural.

O resultado é que a conta dos municípios insolventes, que gasta mais do que arrecada,

acaba estourando no colo dos Estados, os quais, por sua vez, repassam o prejuízo para a União que, afinal, é a entidade com poder para emitir moeda, o que pode pressionar a indesejável inflação para cima, comprometendo todo o esforço de equilíbrio nas contas públicas.

Deve-se ainda atentar para o estrago que a febre emancipatória tem causado aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Tais recursos representam mais da metade das receitas de um terço dos municípios brasileiros. Com a pulverização destes recursos, reduz a capacidade individual de cada unidade administrativa em investir de modo produtivo.

Mas, afinal, o que fazer? Antes de mais nada, defendo que não recuemos na inspiração descentralizadora da Constituição de 1988 e mantenhamos com as assembleias legislativas estaduais a competência para regulamentar a criação de novos municípios.

O que podemos fazer, no âmbito do Congresso Nacional, é definir critérios gerais mais rigorosos para o desmembramento de municípios. Estender, por exemplo, a todos os eleitores do município, e não somente aos eleitores da área a desmembrar, como vigora atualmente, o direito de votar no plebiscito, é uma proposta que merece exame dos congressistas.

Pessoalmente, sou favorável, desde que o *quorum* mínimo válido para a aprovação do desmembramento seja obrigatório apenas no distrito que aspira à emancipação, não existindo tal exigência para os demais distritos, onde o não-comparecimento dos eleitores poderia ser elevado.

Outra proposta em circulação no Congresso e que merece o nosso apoio dá conta da necessidade de restringir o montante de recursos que os novos municípios podem gastar com folha de pessoal – 40 por cento das receitas correntes líquidas por um prazo de dez anos após a sua criação – para que não sejam vítimas precoces do empreguismo, com a conseqüente diminuição dos investimentos públicos, as populações das novas unidades administrativas.

São propostas como estas, bem como as que prevêm mudanças no cálculo do coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios, que podem refrear esse surto caótico emancipatório, que tem levado ao empobrecimento dos municípios, representando ainda uma fonte inesgotável de gastos públicos, quase sempre inócuos do ponto de vista do bem-estar da população.

Medidas Provisórias

Precisamos encontrar uma solução democrática, que preserve a competência do Poder Legislativo e não prive o Executivo de um instrumento eficiente para que o Estado moderno possa cumprir suas atribuições. Uma solução que contemple, não o interesse unilateral de fortalecimento deste ou daquele poder, mas o interesse do País, facilitando a implementação de políticas públicas sintonizadas com as expectativas da Nação.

Que a nova realidade emergente em todo o mundo impõe a necessidade de mecanismos que permitam aos governos agir rapidamente é consenso. O que não podemos tolerar é o excesso autoritário, o abuso na edição e reedição de medidas provisórias, o que atinge diretamente a competência do Poder Legislativo, formado por representantes legítimos da vontade popular.

Há, em algumas das mais modernas e estáveis democracias do mundo, instrumentos que permitem ao Executivo atribuição de legislar sobre questões muito específicas e durante

um curto período de tempo. A globalização, a unificação de mercados e moedas entre os povos, requer uma celeridade difícil de ser alcançada dentro dos padrões clássicos de representação legislativa.

Mas o que ocorre em nosso País é muito diferente. Aqui, edita-se medidas provisórias sobre tudo. Esta questão, da ilimitada abrangência, é o principal aspecto do problema. Mas há outros, como o da reedição de tais medidas. E temos ainda um problema criado pelo próprio Congresso Nacional, a Resolução nº 1, que estabeleceu a situação inconstitucional de exigir que as medidas provisórias sejam examinadas por comissões mistas, quando a única prevista em caráter permanente pela Constituição é a Comissão de Orçamento.

Aquela resolução nos leva a atentar para outro fato, que é uma determinada inclinação a institucionalizar uma terceira casa legislativa – o Congresso Nacional, que é e deve continuar sendo a casa dos Estados e da Federação, onde Câmara e Senado continuam cumprindo suas atribuições isoladamente.

A apreciação do orçamento, por exemplo, interessa diretamente aos estados e às regiões que possuem grandes desigualdades. Numa apreciação conjunta, a força do Senado, que possui representação eqüânime de todos os estados, estaria diluída.

É preciso atentar para este fato também quando refletimos sobre a questão das medidas provisórias. Se tramitassem de forma separada – na Câmara e, posteriormente, no Se-

nado – seriam votadas mais facilmente, com o atendimento regular da questão de *quorum*, evitando-se que medidas provisórias sejam reeditadas até trinta vezes, como já ocorreu, o que representa um constrangimento para o Poder Legislativo.

Ética no serviço público

A globalização internacionalizou também a corrupção, esse repertório sórdido de propinas, fraudes, sonegação e uma série de crimes chamados de "colarinho branco" e outros ilícitos que têm feito a felicidade e a fortuna de uns poucos às custas da desgraça e da infelicidade de muitos.

Grande parte dos países, países ricos inclusive, que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, têm nas suas legislações nacionais dispositivos que induzem ao suborno e corrupção junto a funcionários de países estrangeiros, permitindo mesmo a dedução dessas comissões pagas no imposto de renda dessas empresas. Como se vê, um verdadeiro absurdo.

Julgando-se prejudicados por tais práticas, que garantem àqueles países ampliar a participação no volume global do comércio internacional, os Estados Unidos decidiram reagir. Levaram a OCDE a proibir a presença de dispositivos como estes na legislação de seus países-membros.

O caso mais escandaloso vem da França, onde o código tributário estipula que a dedução só poderá ser feita se a "comissão" for paga a um cidadão não-francês e fora do território do país. Ou seja, não sendo na França, tudo é permitido! E tudo isso com o devido abatimento fiscal assegurado em lei.

Um absurdo. A corrupção abala a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade. A estabilidade democrática, como modelo político compatível com o respeito aos direitos universais da pessoa humana, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas.

Portanto, o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia e vícios na gestão pública, com reflexos negativos na formação moral da sociedade, que muitas vezes se vê impotente diante do crime organizado, que concretiza seus fins em grande parte devido ao envolvimento dos quadros funcionais da estrutura pública em atos de omissão e conivência.

Ao fazer o registro de tais ocorrências no plano internacional, queremos demonstrar que, apesar das enormes dificuldades de combater essa hidra que é a corrupção, há esforços, como a convenção que acabo de mencionar, que atuam no sentido de estabelecer parâmetros éticos que dêem a necessária dignidade ao exercício da função pública.

A Organização das Nações Unidas

Em outubro do ano passado comemorou-se os 51 anos de criação da Organização das Nações Unidas. Neste final de século, um novo tipo de exercício de poder mundial está sendo gestado sem que se tenha ainda nitidez de como o processo se encaminhará.

Sabe-se que nada será como antes, mas não se sabe ao certo como será. Não dominamos as variáveis que animam esses movimentos. Como analisou recentemente o sociólogo Luciano Martins, "no momento, o que nos compete fazer é detectar o comportamento dos atores, processo e tendências, substituindo certezas por hipóteses múltiplas e aproximações sucessivas".

É, nos dias de hoje, imensa a dificuldade de se proceder à institucionalização de uma nova ordem internacional num ambiente global diversificado e que, embora submetido a uma distribuição desigual de recursos de poder, é também multipolar e interdependente.

Em seu artigo no *JB*, Luciano Martins põe o dedo na ferida: "De um lado, não há mais lu-

gar para o exercício de hegemonias políticas, mas, de outro, ainda são restritas as arenas decisórias onde uns poucos países pretendem traçar os destinos do mundo ou impor unilateralmente sua vontade".

Iniciada há pouco tempo, a nova realidade histórica, ainda em momentos cruciais de definições, difere essencialmente daquela que o imediato pós-guerra engendrou. Neste sentido, a trajetória da ONU reflete com muita propriedade as oscilações dos últimos cinquenta e um anos de história mundial: da Guerra Fria à coexistência pacífica, da distensão ao desaparecimento do bloco socialista do Leste Europeu, viveu-se um período de transformações de vulto.

Talvez como estratégia de consolidação do seu poder hegemônico, configura-se atualmente a crescente posição norte-americana de isolar-se no cenário internacional. Segundo estudiosos da questão internacional, o risco que correm é o de, em vez de se isolarem por rejeitar o mundo, ficarem isolados pela rejeição dos demais países.

Dois exemplos atuais de decisões da política externa norte-americana confirmam o risco apontado. Em primeiro lugar, as leis extraterritoriais, que punem empresas estrangeiras por investimentos que façam em países malditos por Washington, como Cuba, Líbia e Irã, tendem a receber repúdio cada vez mais intenso de seus mais tradicionais aliados, como Canadá, Alemanha e França.

No caso de Cuba, em que os argumentos utilizados pelos EUA beiram à absoluta hipoc-

crisia, a tendência a falar sozinho cada vez mais se confirma, a julgar pela aproximação realizada pela própria Igreja Católica, que tem demonstrado sua disposição de reconhecer a realidade cubana e em trabalhar com ela.

Em segundo lugar, vem a sucessão na ONU. A questão de fundo parece localizar-se na posição do Congresso, especialmente a maioria republicana do Senado, órgão vital para a condução da política externa daquele país. O que exigem são mudanças estruturais na organização, identificando a reeleição do egípcio Boutros-Ghali como forte empecilho a essas transformações.

Na verdade, esse processo tem sua história. A decisão norte-americana de se afastar da UNESCO, há alguns anos, apontava para aquilo que classificava como excessiva ênfase dada ao Terceiro Mundo. Hoje, o mesmo discurso se faz presente, apenas com argumentos que se pretendem mais sofisticados.

Ghali teria posições independentes demais. Interessaria aos EUA eleger um novo secretário subserviente aos seus interesses de única superpotência pós-Guerra Fria. Dominado pelo Partido Republicano, o congresso americano se recusa a autorizar o pagamento da dívida daquele país com a ONU como forma de retaliação pela posição assumida pela maioria dos países membros, inclinados a apoiar a reeleição de Ghali.

Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado nos EUA, o conservador Jesse Helms aponta a necessidade de uma reformulação completa naquele organismo,

definindo, sem meios-terminos, que "ao globalizar todas as questões, as Nações Unidas estão tentando criar um mundo inexistente".

O senador republicano afirma ainda que "uma ONU que saiba reconhecer seus limites – ajudando Estados soberanos a cooperar quando necessário e a permanecer à parte quando não podem desempenhar papel legítimo algum – é algo que vale a pena ser preservado". Concordemos ou não, é importante conhecer suas posições.

Quero concluir expressando meu sentimento de que, em cinqüenta e um anos de existência, a soma dos acertos da ONU é bem mais expressiva que suas falhas. Particularmente nas áreas não afetas ao Conselho de Segurança, o trabalho das Nações Unidas apresenta um saldo altamente positivo.

Organismos e agências como OIT, OMS, UNESCO, FAO, UNICEF e PNUD, entre tantos outros, têm-se esforçado para vencer a barreira do atraso, da fome e do analfabetismo, em vastas regiões do mundo. Isto é História. Uma história que precisa prosseguir, mesmo que em outras bases e com uma estrutura simples e funcional.

PROJETOS

Tombamento de bens culturais

O Projeto de Lei do Senado, nº 221, de 1996, determina o tombamento dos bens culturais das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização. O texto da Lei nº 8.031, de 1990, não cogita de desvincular o que seja desestatização, como reordenamento da posição estratégica do Estado na economia, de privatização de bens culturais de sua propriedade.

Para cobrir tal lacuna, o presente projeto tem como objetivo preservar, como patrimônio artístico e histórico brasileiro, os bens culturais pertencentes às empresas incluídas na relação das privatizáveis do Programa Nacional de Desestatização.

Trata-se de bens normalmente ignorados, no processo de avaliação, quanto ao seu valor cultural, e que podem vir a se diluir na massa da empresa privatizada como qualquer objeto ou utensílio banal. Pinturas, gravuras, entalhes, desenhos, fotografias, mobiliário, publicações, documentos, edificações, cercados, pórticos ou fachadas, inscrições, entre tantos

outros que se constituem como parte inalienável do patrimônio histórico e artístico nacional.

A juízo do órgão responsável pelo tombamento de tais bens, poderão ser eles recolhidos ou mantidos onde se encontram, responsabilizando-se a nova administração, nesse caso, por sua guarda e manutenção, garantindo a perpetuação dos bens como patrimônio da sociedade brasileira, razão essencial desta proposta.

Bancos de dados pessoais

O Projeto de Lei do Senado nº 61, de 1996, dispõe sobre a estruturação e o uso de registros e de bancos de dados sobre a pessoa. Para as finalidades desta lei, considera-se dado pessoal toda e qualquer representação de fatos, juízos ou situações referentes a uma pessoa física, viva ou morta, identificada ou identificável, passível de ser transmitida, processada ou transformada em informação.

Pela presente proposta, nenhum dado pessoal pode ser revelado, comunicado ou transmitido, para finalidade distinta da que motivou a estruturação do registro ou banco de dados, sem autorização expressa do titular, salvo por ordem judicial e para fins de investigação criminal ou de instrução processual penal.

A estruturação de registros e bancos de dados deverá atender aos critérios de ter sua finalidade definida; conter dados corretos e adequados à finalidade definida e obtidos do titular ou fonte por ele autorizada.

Serão vedados a coleta, registro, manutenção de arquivo, processamento e transmis-

são de dados pessoais referentes à origem racial; opiniões políticas e religiosas, crenças e ideologias; saúde física e mental e vida sexual; antecedentes policiais e penais; assuntos familiares, com exceção de relações de parentesco, estado civil e regime de casamento.

O que está disposto no parágrafo anterior não se aplica aos dados pessoais coletados com fins estatísticos ou de investigação e pesquisa, desde que não sejam revelados a pessoa não autorizada, utilizados com outra finalidade nem identifiquem os titulares dos dados.

Toda pessoa tem direito, sem qualquer ônus, de acessar seus dados pessoais, completá-los ou suprimi-los e a ser informada pelos gestores de registros da existência de dados a seu respeito.

A comunicação ou transmissão de dados pessoais através de fronteiras nacionais, a partir do Brasil, só será permitida se o país destinatário demonstrar reciprocidade de tratamento e equivalência de legislação de proteção de dados pessoais em relação à lei brasileira.

A questão da defesa das liberdades do cidadão frente ao uso não ético dos recursos da informática é uma questão atual, tendo sido adotadas legislações específicas na Alemanha, Áustria, Canadá, Dinamarca, EUA, França, Holanda, Israel, Japão, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia e mais oito países do mundo desenvolvido, até o momento, com vários processos legislativos sobre a matéria em curso em outras nações.

O projeto justifica-se, portanto, dado que, com a tecnologia disponível, não apenas um número elevado de informações podem ser coletados, mantidos em arquivo e processados, como os sistemas, anteriormente isolados, foram substituídos por redes de processamento eletrônico, permitindo comunicações imediatas a grandes distâncias e fluxos transfronteiras de dados, com finalidades as mais diversas.

Se, por um lado, isto abre perspectivas fantásticas de democratização da informação, por outro pode colocar em risco o direito ao sigilo, restringindo liberdades individuais, pondo à devassa pública o patrimônio, a situação fiscal, o comportamento profissional, as condições de saúde, as orientações sexuais, o perfil de consumidor, o prontuário policial, as atividades sindicais, as crenças e valores filosóficos das pessoas.

Esta proposição tem, portanto, o objetivo de dotar a legislação brasileira dos instrumentos necessários à regulamentação da estruturação e do uso de bancos de dados e à proteção do cidadão frente ao uso não ético da informática. Normas legais já se reconheciam necessárias.

PARECER

Aplicação de penalidades aos serviços de saúde

O Senador Lúcio Alcântara apresentou parecer, como relator da matéria, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre Projeto de Lei do Senado Federal de nº 154, de 1996, que dispõe sobre a aplicação de penalidades aos responsáveis e às instituições de saúde e de proteção social, públicas e privadas, bem como àquelas conveniadas com o Sistema Único de Saúde.

O projeto, de iniciativa do Senador Ney Suassuna, responsabiliza os proprietários, sócios, diretores, mantenedores, administradores, médicos, enfermeiros, assistentes sociais e psicólogos de hospitais e congêneres, asilos, creches, orfanatos e similares, públicos e privados por atos que, em resumo, impliquem penalização a pacientes e internos.

O Parecer

Preliminarmente, cumpre deixar assentado que os elevados objetivos a que se propõe

~~o projeto podem ser atingidos a partir do aparato legislativo já existente, se aplicado. Esta constatação não desmerece, contudo, a iniciativa, até porque é curial, em Direito, que uma norma específica prevalece à genérica.~~

A análise do projeto conduz à detecção de passagens que admitem outro tratamento legislativo, de forma a remover o que nos parece ilegalidades, inconstitucionalidades e deficiências de técnica legislativa, como veremos.

a) A identificação do largo rol de imputáveis – civil, penal e administrativamente – pela prática das condutas descritas caracteriza um exacerbado alargamento da possibilidade responsabilizatória o que não convive com os princípios processuais inspirados pela atual Constituição.

Também na descrição das condutas puníveis, mistura elementos subjetivos – como negligência, imprudência e imperícia – com maus tratos, desídia e incúria, elementos objetivos de tipos penais.

No substituto que oferecemos ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), a responsabilidade direta estende-se apenas àqueles que, podendo evitar os atos descritos, se omitirem, além de agentes, públicos ou privados, encarregados de fiscalização dos estabelecimentos citados.

b) Por simetria, à perda de emprego e função pública dever-se-ia juntar a perda de cargo público, dado que uma grande parte dos possíveis atingidos pelo projeto poderá estar situada neste caso.

Outra providência que nos pareceu necessária, e que o projeto não contempla, é a previsão de inabilitação temporária para ocupação de outro cargo, emprego ou função pública, uma vez que a simples perda de um deles poderia ser contornada com a nomeação do transgressor para outro posto.

A inabilitação referida acima deve ser temporária à vista do que consta na legislação em vigor, que proíbe penas de caráter perpétuo, ficando previsto, no substitutivo apresentado, a restrição pelo período de dois a seis anos, nos casos de lesão, e de dez anos, no caso de desaparecimento ou morte.

Também há ali o que nos parece uma grave inconstitucionalidade. A previsão de perda da propriedade do estabelecimento por confisco atenta contra uma série de princípios constitucionais básicos.

c) O impedimento para firmar contratos ou convênios com o Sistema Único de Saúde – SUS, e de receber dinheiros públicos, necessita de limitação temporal, em virtude do que decorre do princípio de proibição de penas de caráter perpétuo.

No substitutivo, as instituições onde se verificarem os fatos previstos neste projeto, serão declaradas inidôneas para contratar ou manter convênio com aquele Sistema e ficarão impedidas de receber dotação, subvenção e empréstimo à conta de recursos públicos por dez anos, a contar de cada ocorrência.

d) Os fiscais do SUS efetivamente poderiam ser punidos pela ocorrência de fatos deletérios a pacientes e internos em estabelecimentos

sob sua fiscalização, mas com a necessária ressalva imposta pelo Código Penal, ou seja, de que tal punição se faça na medida de sua culpabilidade, e não nas mesmas penas dos autores, como parece sugerir o texto.

Apesar desses óbices, temos por meritória a iniciativa do Senador Ney Suassuna, pelo que nos permitimos a apresentação de um substitutivo global ao projeto, onde, pretendemos, foram eliminadas as deficiências que até aqui apontamos, preservando a essência da proposição.

CONFERÊNCIA

O Poder Legislativo Brasileiro: *organização e funções**

I – ORGANIZAÇÃO

A relevância do Poder Legislativo, para o Constituinte de 1988, fica evidenciada pela posição que lhe reservou no texto constitucional. Com efeito, o primeiro dos poderes a ser disciplinado no título IV da Constituição, que trata da organização dos poderes, é o Poder Legislativo (tratado nos arts. 44 a 75), exercido pelo Congresso Nacional, estruturado em Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Na verdade, a proeminência do Legislativo na organização do Estado brasileiro reflete a tendência parlamentarista de boa parte dos constituintes, que embora não tenha conseguido se sobrepôr à corrente presidencialista, manteve na Constituição o instituto da medida provisória, concebida para vigorar no sistema parlamentarista de governo, em substituição

* Aula proferida na Escola de Formação de Governantes, Fortaleza(CE), 29 de abril de 1996.

ao decreto-lei, incompatível com a tendência democratizante daquele momento.

A organização do Poder Legislativo em dois ramos, conhecida por bicameralismo, faz parte da tradição constitucional brasileira. De fato, desde o Império, e salvo as limitações constitucionais de 1934 e 1937 (de tendência unicameral), o Brasil adota o sistema bicameral de tipo federativo. Isto significa que a função legislativa de competência da União é exercida pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, integrados respectivamente por Deputados e Senadores (art. 44 da Constituição Federal).

Nos Estados e nos Municípios o Poder Legislativo é unicameral e se exerce, nos primeiros, pelas Assembléias Legislativas e nos Municípios pelas Câmaras Municipais. O Distrito Federal possui uma Câmara Legislativa unicameral, composta de Deputados Distritais.

Como se discutirá mais adiante, o bicameralismo é fundamental para a organização e funcionamento do Poder Legislativo brasileiro e para a consolidação da democracia, cabendo ao Senado papel fundamental nesse processo, tanto na proteção dos interesses democráticos, como na construção e consolidação do Federalismo em nosso País. Embora não exista predominância substancial de uma Casa sobre a outra, a Câmara goza de certa preferência quanto à iniciativa legislativa, pois é junto a ela que se inicia o processo de elaboração de leis originário do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior de Justiça e dos cidadãos.

A Câmara dos Deputados é considerada o ramo popular do Poder Legislativo Federal. Os Deputados são representantes do povo, eleitos dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no gozo de seus direitos políticos (art. 14, § 3º, VI, c). A eleição se dá por voto direto e secreto, segundo o sistema de representação proporcional, realizada nos Estados, Territórios e Distrito Federal. A Constituição não fixa a composição da Câmara dos Deputados, mas determina que seja estabelecida por lei complementar (art. 46, § 1º), proporcionalmente à população. Para isso, devem ser feitos reajustes pela Justiça Eleitoral, em cada ano anterior às eleições, para que nenhuma unidade da Federação tenha menos de 8 ou mais de 70 representantes. Cada território terá 4 Deputados.

O Senado abriga os representantes dos Estados e do Distrito Federal, também eleitos pelo voto direto e secreto, mas segundo o princípio majoritário (art. 46), dentre cidadãos com idade mínima de 35 anos (art. 14, § 3º VI, a). O mandato de Senador é de 8 anos, havendo renovação de 4 em 4 anos, alternadamente, para um e dois terços (art. 46, § 2º). Cada Estado e o Distrito Federal elegem 3 Senadores, cada um com dois suplentes (art. 46, § 1º).

A organização interna das Casas do Congresso é disciplinada por regimentos internos, conforme prevê a Constituição, nos arts. 51, III, 52, XII e 57, § 3º, II. Cabe a cada uma das Casas elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, funcionamento, criação, transformação ou extinção de cargos,

empregos e funções de seus serviços e fixação de sua remuneração, observados os parâmetros definidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Esse poder de organização interna configura a independência do Poder Legislativo, que cria suas leis internas sem interferência de qualquer outro órgão, do mesmo ou de outro poder. A Constituição contém ainda disposições sobre a formação e competência de seus principais órgãos internos: Mesa, comissões, polícia e serviços administrativos.

Mesas – As Mesas da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional são os órgãos diretores do Poder Legislativo. Sua composição é tratada no regimento de cada uma das Casas. A Mesa da Câmara é composta de Presidente, dois Vice-Presidentes, quatro Secretários e quatro suplentes de Secretários. A Mesa do Senado observa a mesma composição. Ressalte-se ainda que o critério de participação dos partidos na composição das Mesas é determinado pela Constituição, que estabelece, no art. 58, § 1º, que se atenda, nessa composição, à representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

Para que se preserve a autonomia do Legislativo é fundamental que seus órgãos diretores sejam formados por membros pertencentes a seus quadros e eleitos pelos seus pares. Esse princípio geral de organização do Legislativo está estabelecido no art. 57, § 4º da Constituição, que determina a reunião de cada uma das Casas em sessões preparatórias, a partir de primeiro de fevereiro, no primeiro ano da

legislatura, para a posse de seus membros, eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

A Mesa do Congresso Nacional não existe isoladamente. Constitui-se de membros das Mesas do Senado e da Câmara. É presidida pelo Presidente do Senado. Os cargos de Vice-Presidente e Secretários são exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado, conforme estabelece o art. 57, § 5º, sua principal função é dirigir as atividades do Congresso, quando as duas Casas se reúnem em sessão conjunta, além da missão determinada pelo art. 140 da Constituição: designar uma comissão de cinco congressistas para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao Estado de Defesa e ao Estado de Sítio.

A Constituição menciona as principais atribuições das Mesas, como as referentes à convocação de Ministros, à perda de mandatos dos congressistas, à propositura de ação direta de inconstitucionalidade, à liberação de pronunciamento de Parlamentar na vigência do Estado de Sítio. Nos demais casos, as atribuições das Mesas são estabelecidas nos regimentos internos de cada uma das Casas.

Além dos plenários, os legislativos atuam por meio de comissões, isto é, de grupos menores de Parlamentares. Tais organismos foram criados para permitir a apreciação antecipada e em maior profundidade dos assuntos que

estão em apreciação na Câmara ou no Senado. O art. 58 prevê a instituição de comissões permanentes e temporárias. Para sua composição, devem observar o princípio da proporcionalidade partidária.

Segundo definição de Pontes de Miranda, chamam-se comissões os grupos organizados, temporários, ainda quando se digam permanentes, porque a permanência é relativa (dentro da legislatura), compostos de Deputados, ou Senadores, eleitos ou nomeados, ou sorteados, a que se atribuem certas funções ou certa função.

A Constituição conferiu às comissões um papel de grande relevância, disciplinando-as no art. 58.

As comissões permanentes são formadas, em geral, de acordo com as matérias, na maioria das vezes coincidindo com o campo funcional dos Ministérios. São constituídas no início da legislatura ordinária e têm como principais atribuições, além das consignadas no Regimento Interno, as seguintes: discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

As comissões temporárias ou especiais podem ser criadas por qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, ou por ambas, para deliberar sobre fato determinado. Extinguem-se com o término da legislatura ou, antes disso, quando constituídas com determinado objetivo, o tenham atingido. Sua competência ou atribuições podem ser previstas no respectivo Regimento Interno, ou no ato de que resultar a sua criação.

As comissões mistas, permanentes ou temporárias, são formadas de Deputados e Senadores, para o estudo de assuntos expressamente estabelecidos, em especial os que devem ser decididos pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta de suas Casas. A principal comissão mista permanente do Congresso está disciplinada no § 1º do art. 166 da Constituição, que lhe atribui as seguintes competências: examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, aos créditos adicionais, às contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, aos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

Além dessas, existem as comissões temporárias de inquérito, comissões externas e as comissões mistas, como por exemplo, a que aprecia as medidas provisórias, composta de

sete Senadores, sete Deputados e igual número de suplentes.

As comissões parlamentares de inquérito desempenham importante papel na fiscalização e controle da administração. São órgãos colegiados constituídos por um grupo de Parlamentares, e que podem ser instituídos pela Câmara dos Deputados, pelo Senado ou por ambas as Casas, a requerimento de um terço de seus membros, com funções especiais ou para tratar de determinado assunto na área de sua competência específica, em prazo certo e com poderes de investigação próprios de autoridades judiciais. (Constituição Federal, art. 58, § 3º). A Constituição determina que essas comissões serão criadas para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Isto significa que as conclusões de comissões parlamentares de inquérito são definitivas e sua execução não depende de aprovação de outro órgão.

Faz parte da estrutura organizacional do Poder Legislativo um corpo de guardas próprio, que executa policiamento interno e serviços administrativos, realizados pelas Secretarias e que incluem serviços gráficos, bibliotecas, serviços de referência legislativa, assessorias e consultorias, regidos por regimentos e regulamentos administrativos.

A Constituição atual criou a Comissão Representativa do Congresso Nacional (art. 58, § 4º), de natureza diferente das demais, pois não se trata de comissão técnica. Sua função é repre-

sentar o Congresso Nacional nos períodos de recesso, com atribuições definidas no Regimento Comum, e com o objetivo de não deixar parada a atividade do Congresso. É eleita pelas duas Casas do Congresso na última sessão ordinária do período legislativo e deverá reproduzir na sua composição, o quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

De acordo com o disposto no art. 2º da Resolução nº 3, de 1990, do Congresso Nacional, a Comissão Representativa será integrada por sete Senadores e dezesseis Deputados, e igual número de suplentes, eleitos pelas respectivas Casas na última sessão ordinária de cada período legislativo, com mandato que coincidirá com o recesso do Congresso que se seguir à sua constituição, excluindo-se os dias destinados às sessões preparatórias para a posse dos Parlamentares eleitos e à eleição das Mesas.

O art. 4º da mesma resolução determina que o mandato da comissão não se suspende quando o Congresso Nacional for convocado extraordinariamente, considerando-se período legislativo as divisões da sessão legislativa anual compreendidas entre 15 de fevereiro e 30 de junho e 1º de agosto e 15 de dezembro.

Em linhas gerais, compete a essa comissão zelar pelas prerrogativas do Congresso Nacional, de suas Casas e de seus membros (art. 7º, I), bem como pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes, além de autorizar o Presidente e o Vice-Presidente a se au-

sentarem do País, sem prejuízo de outros encargos que lhe são conferidos pela citada resolução.

II – FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES

As atividades do Congresso Nacional são realizadas por legislaturas, sessões legislativas ordinárias ou extraordinárias, sessões (reuniões) ordinárias ou extraordinárias.

Legislatura e sessão legislativa são distintas. A primeira corresponde ao período de mandato do Parlamentar, que é de quatro anos, porque toma por base a Câmara dos Deputados. A sessão legislativa corresponde às reuniões semestrais do Congresso Nacional e se divide em ordinárias e extraordinárias.

A sessão legislativa ordinária é o período anual durante o qual o Congresso deve se reunir para os trabalhos legislativos e se realiza no período de 15 de fevereiro a 30 de junho e 1º de agosto a 15 de dezembro (art. 57, *caput*). Todavia, não pode ser interrompida antes da aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, conforme dispõe o art. 57, § 2º.

Os intervalos de tempo entre 16 de dezembro e 14 de fevereiro e entre 1º e 31 de julho são chamados de Recesso Parlamentar, nome que, na origem dos parlamentos, designava o afastamento dos Parlamentares das reuniões para, durante certo tempo, retornarem a seus distritos eleitorais, com o fim de confirmar seu mandato. Apesar de não ser necessária essa confirmação atualmente, os pe-

ríodos de recesso são importantes para manter o contato dos Parlamentares com suas bases eleitorais.

As sessões extraordinárias são realizadas no período de recesso, ou seja, de 1º a 31 de julho e de 16 de dezembro a 14 de fevereiro. A convocação pode ser feita: pelo Presidente da República, em caso de decretação de Estado de Defesa ou de Intervenção Federal, de pedido de autorização para decretação de Estado de Sítio e por último para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República. Também em caso de urgência e interesse público relevante poderá haver sessão extraordinária do Congresso Nacional, se assim o quiserem o Presidente da República, os Presidentes da Câmara ou do Senado, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas. Nestas ocasiões os Parlamentares só poderão deliberar sobre a matéria da convocação.

As reuniões diárias dos Parlamentares, em que se realizam os trabalhos legislativos, são chamadas de sessões ordinárias. Ocorrem nos dias úteis e são disciplinadas pelo Regimento Interno de cada uma das Casas do Congresso. Sua duração aproximada é de 5 horas e se dividem em Pequeno Expediente, Grande Expediente e Ordem do Dia. Nesta última parte as Câmaras discutem e votam.

As sessões solenes, de comemorações de datas ou homenagens a pessoas ilustres, autoridades estrangeiras, podem ser realizadas no horário das sessões ordinárias ou em outro previamente combinado.

As sessões preparatórias ocorrem no início de cada legislatura, a partir de 1º de fevereiro, e se destinam à organização do Congresso e de suas Casas.

Para desempenhar suas funções, as Casas do Congresso se reúnem separada ou conjuntamente, conforme o previsto na Constituição.

Conforme estabelece a Constituição, no art. 57, o Congresso se reúne em sessões conjuntas para praticar, entre outros, os seguintes atos previstos no art. 57: inaugurar a sessão legislativa, elaborar o Regimento Comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas, receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República, conhecer o veto e sobre ele deliberar.

O *quorum* para as deliberações significa o número de Parlamentares necessários para a tomada das decisões. As deliberações de cada Casa ou do Congresso, assim como de suas Comissões, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, salvo disposição constitucional em contrário. A Constituição estabelece os casos em que a deliberação se dará por maioria absoluta (arts. 55, § 2º, 66, § 4º e 69), por três quintos dos membros da Casa (art. 60, § 2º) e por dois terços dos membros da Casa (arts. 51, I, 52, parágrafo único e 86). Maioria absoluta é mais da metade e se forma a partir do primeiro número inteiro acima da metade.

A função principal do Poder Legislativo é legislar, ou seja, elaborar normas dotadas de

força proeminente dentro do ordenamento jurídico, a que se denominam leis.

Lei é todo ato que, oriundo do Legislativo e produzido segundo procedimento descrito na Constituição, inova originariamente a ordem jurídica. Todavia, nem todos os atos produzidos pelo Legislativo são leis. As atribuições do Poder Legislativo podem ser divididas em cinco grupos:

1. atribuições legislativas, pelas quais compete-lhe deliberar, com sanção do Presidente da República, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente as previstas no art. 48 e seus incisos, de acordo com normas de procedimentos denominadas processo legislativo (arts. 61 a 69).

2. atribuições meramente deliberativas, relacionadas com a prática de atos, resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações, de sustação de atos, de fixação de situações de julgamento técnico (art. 49), mediante resoluções ou decretos legislativos, sem participação do Presidente da República.

3. atribuições de fiscalização e controle, exercidas por meio de diversos procedimentos, como pedido de informações, Comissão Parlamentar de Inquérito, controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas, fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta e tomada de contas pela Câmara dos Deputados, quando o Presidente não as prestar no prazo constitucional, ou seja, até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

Na tarefa de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo, consoante o disposto no art. 70 da Constituição, o Congresso Nacional é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União. Nos Estados e Municípios essa fiscalização é exercida pelos tribunais de contas estaduais que auxiliam as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais.

Como órgão auxiliar do congresso Nacional, incumbe ao Tribunal de Contas da União, entre outras tarefas: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá elaborar no prazo de sessenta dias; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira e orçamentária; julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos (art. 71).

O Tribunal de Contas da União é composto de 9 Ministros e tem sede no Distrito Federal. Tem quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional. Exerce, no que couber, as atividades próprias dos tribunais, previstas no art. 96.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União são nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados

no inciso anterior. São escolhidos: um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público, junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal segundo critérios de antigüidade e merecimento; dois terços pelo Congresso Nacional.

Os membros do Tribunal de Contas gozam das mesmas prerrogativas, garantias, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e são designados pelo título de Ministros, mas não são magistrados. Só se aposentam com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido por mais de 5 anos (73, § 3º).

4. atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade. No julgamento do Presidente da República ou Ministros de Estado a Câmara atua como órgão de admissibilidade do processo e o Senado como tribunal político, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal. No julgamento dos Ministros do supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, o Senado atua simultaneamente como tribunal do processo e do julgamento.

5. atribuições constituintes, exercidas na elaboração de emendas à Constituição.

Secundariamente, o Legislativo também administra, quando concede férias ou licença aos seus funcionários (arts. 51, IV e 52, II).

Ressalte-se, ainda, que o Legislativo não tem o monopólio para editar normas gerais e abstratas. O Executivo tem competência para

baixar medidas provisórias (art. 62) e regulamentos (art. 84, IV), que são também atos de caráter geral e abstrato. Mas, por não serem provenientes do Legislativo, não levam a denominação de lei.

Compete privativamente à Câmara dos Deputados deliberar, entre outros assuntos, sobre a instauração de processo contra o Presidente, seu Vice e os Ministros de Estado; processar a tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas no prazo constitucional, elaborar seu regimento interno e dispor sobre sua organização e finalmente eleger dois dos membros-cidadãos do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII (art. 51 e incisos).

Ao Senado Federal, por sua decisão única, sem a interferência de outros órgãos, compete privativamente processar e julgar as altas autoridades federais, aprovar previamente, após arguição pública, por voto secreto, a escolha, dentre outros, de Magistrados, Ministros do Tribunal de Contas, Governadores de Territórios, diplomatas, além de elaborar seu Regimento Interno e dispor sobre sua organização. (art. 52, incisos, alíneas e parágrafos).

Do ponto de vista do processo legislativo, há semelhanças e diferenças entre o Senado e a Câmara. A competência das duas Casas é concorrente quanto ao processo legislativo, pois ambas têm a iniciativa das leis, com as restrições previstas na Constituição. A diferença reside apenas nos projetos de iniciativa do Executivo, em que o Senado atua como Casa revisora.

São de competência exclusiva do Senado Federal : aprovação da escolha, pelo Presidente da República, de nomes para diversos cargos do Judiciário e da administração, o que o torna partícipe na formação do Poder Judiciário e na condução da política externa, pela homologação dos embaixadores. Constitui ainda sua competência exclusiva a incumbência de suspender a execução das leis ou atos do Poder Público, que forem declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Nessa atribuição, integra-se o Senado numa tarefa comum com o Supremo, equivalente à da Alta Corte Constitucional da Áustria, do Tribunal Constitucional Alemão e da Corte Constitucional Italiana. Competente para julgar a inconstitucionalidade de leis ou atos, emitindo a decisão declaratória mediante quorum qualificado, o Supremo não esgota sua atuação nesse assunto com a decisão. Aí reside uma fonte de importância do Senado, pois é ele que decide se a execução de leis ou atos declarados inconstitucionais deve ser suspensa ou não, com base em avaliação das conveniências políticas, para a Nação, de uma ou outra solução.

Outra atribuição exclusiva de especial relevância é a que se efetiva pela autorização de operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; pela fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada desses entes federativos; pelo estabelecimento de limites globais e de condições para as operações de crédito interno e externo da União, dos Estados, do Distrito Federal e

dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal; pelo estabelecimento de limites e condições para concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; pelo estabelecimento de limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As imunidades Parlamentares representam elemento importante para a independência do Poder Legislativo. São privilégios, ante o direito comum, outorgados pela Constituição aos membros do Congresso para que eles possam ter um bom desempenho de suas funções. É necessário que os Parlamentares tenham ampla liberdade de expressão (pensamento, palavra, discussão e voto) e estejam resguardados de certos procedimentos legais. São as imunidades material e processual.

A imunidade material, tratada no *caput* do art. 53, afirma que os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. Tal imunidade exime o Parlamentar do enquadramento penal.

A imunidade formal consiste em não permitir a prisão de Parlamentar, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem o processo criminal sem prévia licença da respectiva Casa. Se ocorrer o flagrante de crime inafiançável, os autos deverão ser remetidos, dentro de 24 horas, para a respectiva Casa, para que se delibere sobre a prisão e formação de culpa.

Outra prerrogativa constitucional é a não obrigação de testemunhar sobre informações

recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato.

Diversamente da Constituição anterior, a atual não permite a suspensão das imunidades Parlamentares, a não ser por deliberação de dois terços dos membros da Casa respectiva, por atos praticados fora do recinto do Congresso que sejam incompatíveis com a execução do Estado de Sítio.

Em contrapartida, os congressistas, desde que diplomados e empossados, não poderão praticar uma série de atos que influiriam em suas atividades próprias, as quais exigem total independência. O Parlamentar perderá o seu mandato caso infrinja as vedações previstas no art. 54, como também se tomar atitudes incompatíveis com o decoro parlamentar e as demais proibições constantes do art. 55.

Os Deputados e Senadores não podem, em função do mandato, cumprir certos atos, exercer certas funções e empregos, relativamente aos quais a condição de Parlamentar poderia proporcionar-lhe uma situação injustamente vantajosa; da mesma maneira não podem ocupar cargos ou funções que os tornariam vulneráveis no exercício do mandato popular.

Antes de encerrar, é oportuno destacar, mais uma vez, a importância do sistema bicameral no jogo político democrático.

A existência de duas Câmaras favorece o equilíbrio entre posições divergentes, facilita a revisão e a conseqüente ponderação nas decisões legislativas, porque, sendo os projetos apreciados e votados, como regra geral,

duas vezes, a possibilidade de prevalecer uma opinião única ou de se cometerem falhas fica bastante reduzida.

John Stuart Mill, um dos mais brilhantes defensores do sistema representativo e do bicameralismo, aponta, como principal vantagem da existência das duas Casas no Parlamento, "o efeito nocivo que se produz na mente de qualquer detentor do poder, seja um indivíduo, seja uma assembléia, quando ele tem a consciência de que é o único a ser consultado". E acrescenta: "A mesma razão que levou os romanos a terem dois cônsules, torna desejável ter duas Câmaras: que nem uma nem outra possam ser expostas à influência corruptora do poder absoluto, mesmo por um curto período". "Ceder de um lado, exigir de outro, tal como se pratica entre as duas Câmaras, é uma escola permanente deste hábito salutar; uma escola útil até mesmo hoje em dia, e cuja utilidade seria provavelmente ainda mais notada em uma constituição mais democrática do Legislativo".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10ª ed. revista. São Paulo, Malheiros Editores, 1995.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967* (Com a Emenda nº 1, de 1969). Rio de Janeiro, Forense, 1987.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989.

Lúcio Alcântara, Senador da República pelo Partido da Social-Democracia Brasileira, foi eleito para Legislatura 1995/2002 e integra as seguintes comissões:

Comissão de Constituição e Justiça (Titular)

Comissão de Assuntos Sociais (Titular)

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (Titular)

Comissão de Assuntos Econômicos (Suplente)

Comissão de Educação (Suplente)

Comissão Especial para Reforma do Regimento Interno (Relator)

Membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal.

Março a Outubro de 1996

**Novos Municípios
Medidas Provisórias
Ética no Serviço Público
As Nações Unidas
O Congresso Brasileiro**

