

CONGRESSO NACIONAL. REUNIÕES. COMISSÕES

Prof. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO
Faculdade de Direito da UFMG.

Estrutura e Composição do Legislativo. Função Legislativa. Organização Uni ou Bicameral: o bicameralismo no Estado Federal. Competências do Congresso.

A doutrina, tendo em vista o crescimento das atividades legislativas do Estado contemporâneo, tem apontado certos questionamentos sobre a natureza e a importância da função legislativa.

A função legislativa, originária da representação popular e da soberania do povo, tendo como atividade primordial a edição das leis, dentro do escalonamento piramidal da ordem jurídica, coloca-se no plano mais significativo da Constituição, que estabelece os critérios básicos do processo legislativo. Todas as outras funções estão subordinadas à lei. As questões políticas giram, permanentemente, nos problemas referentes à elaboração das leis.

O Constitucionalismo moderno, como afirma Bidart Campos, vê no poder legislativo o órgão que assume o centro de gravidade de toda a estrutura do poder. Mesmo assim, diversos trabalhos apontam o declínio dos parlamentos, os seus defeitos e assinalam crises propondo até modificações em sua estrutura. Estudos ressaltam que o legislativo converteu-se em centro de atividades dos partidos políticos, pelo que passa a ser considerado como um órgão no qual estão representados os partidos.

É na Inglaterra que tem origem o sistema de governo parlamentar, que inicia seu funcionamento após a revolução de 1688. O século XVII presencia o estabelecimento progressivo da supremacia parlamentar. Nos Estados Unidos, onde o parlamento é chamado Congresso, ocorre outra fonte essencial do legislativo.

Bidegain, mencionado por Bidart Campos afirma que a organização das assembleias legislativas do Estado contemporâneo

apresenta-se por meio de dois tipos principais: o parlamento inglês e o congresso norte-americano. Todos os dois são bicamerais, apesar de na Grã-Bretanha a Câmara dos Lordes ter perdido seu prestígio e funções. Nos Estados Unidos, devido a estrutura federal, surge um novo tipo de bicameralismo, com o equilíbrio entre a câmara dos representantes e o senado.

Os estudos pertinentes à natureza do poder legislativo não podem deixar de recorrer a levantamentos sobre o Parlamento da Grã-Bretanha e do Congresso dos Estados Unidos, sendo que ambos derivam da mesma concepção da autoridade legislativa (Cooley, "A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the Legislative Power of the States of the American Union", 85 (1868)).

Os fundadores buscaram suas inspirações no Parlamento, para a definição de um modelo de assembleia representativa na qual a autoridade deveria ser depositada. Mesmo assim, Bernard Schwartz afirma que se deve ter o cuidado em não medir a extensão do poder legislativo dos Estados Unidos com o de que é detentor o Parlamento britânico, nem supor, sem reflexão, que todo o que pode fazer o último, também, poderá fazer o Congresso.

O Parlamento britânico é dotado de um poder soberano, que, até certo ponto, é desconhecido na própria Constituição norte-americana. O poder e a jurisdição do Parlamento, dizia Edward Coke, são tão transcendentais e absolutos que não se podem restringir, quer para causas ou pessoas, a quaisquer limites. Blackstone afirmou que o Parlamento faz coisas que ninguém na Terra pode desfazer. É aí que se afirma ter o Parlamento uma autoridade sem limites, acima de qualquer controle. Sob o aspecto jurídico, a supremacia parlamentar é a característica dominante do sistema do governo britânico.

No sistema norte-americano a situação é diferente. O Congresso não possui a suprema condição legal de que goza o Parlamento. Da mesma maneira que outros órgãos de governo dos Estados Unidos, o corpo legislativo só está investido dos poderes outorgados pela Constituição. É um poder legislativo derivado, não originário. É uma criação de um documento escrito. A legislatura norte-americana, apesar de não ser tão claramente soberana no sentido britânico, tem uma posição de relevo na estrutura governamental.

A estrutura que os Fundadores deram ao poder legislativo é vista na própria Constituição. O art. I, que regula o Congresso e seus poderes, compõe mais da metade do documento original. Todos os poderes explícitos e importantes de que está investido o Governo Federal estão contidos neste artigo. São delegações formais de autoridade à legislatura nacional. A Constituição expressamente confere ao Congresso todos os poderes legislativos que outorga. Diz o art. I que todos os poderes legislativos outorgados seriam transferidos a Congresso, que consistiria em um Senado e uma Câmara dos Representantes. A doutrina indaga sobre a natureza e a amplitude do poder legislativo transferido ao Congresso. As atribuições incluem não apenas os poderes enumerados especificamente, mas todos aqueles que razoavelmente podem ser implícitos. A primeira incumbência do corpo investido de autoridade legislativa é legislar. Tão importante como legislar é a vigilante observação e crítica do governo. Exerce, inclusive, atividades inerentes à instrução e guia em assuntos políticos. Não se esgota no Congresso ou no Parlamento, a atribuição essencial, a de fazer leis. A legislatura da União é um foro de expressão que deve chegar a todos os cidadãos.

As funções legislativas do Congresso - fazer leis, modelar a opinião pública, supervisionar a administração - completam-se com a função informativa. A autoridade de sancionar leis não é senão uma parte do que está compreendido na situação do Congresso, como poder legislativo. Igual à função de elaborar leis está a responsabilidade legislativa de supervisionar o executivo, seu dever de ser um foro nacional para expressão, formulação e modelar a opinião pública, como o máximo investigador da Nação. O Congresso tem outras funções expressamente delegadas pela Constituição. Dentre estas está sua função constituinte e de reforma, isto é, seu papel de propor reformas ao documento constitucional, sua função eleitoral e suas funções judiciais de acusação.

As múltiplas funções que são inerentes ao legislativo demonstram o papel constitucional do Congresso.

Os poderes enumerados e os implícitos, nas constituições federais, têm grande significado interpretativo. O governo federal é

um governo de poderes enumerados, enquanto que os Estados-membros são governos de poderes residuais.

No que se refere aos membros dos corpos legislativos, a própria Constituição dos Estados Unidos dispõe sobre a organização do Congresso, em um Senado e uma Câmara dos Representantes. Prescreve as qualificações dos membros de cada Câmara. O artigo I, seção 5, dispõe que cada Câmara será juiz das eleições, estabelecendo remunerações, requisitos de seus próprios membros. As duas Câmaras estão investidas de autoridade exclusiva para determinar se os preceitos constitucionais, para ser membro de cada uma das casas estão sendo observados. Pela seção sexta do artigo I, nenhuma pessoa que desempenhe cargo nos Estados Unidos poderá ser membro de uma das Câmaras, sem abandoná-lo. Aqueles que detêm cargos no executivo e judiciário deverão renunciá-lo quando forem ao legislativo. O senador ou representante, durante o tempo em que foi eleito, não poderá exercer qualquer outra função ou cargo. As Câmaras têm o poder de determinar os direitos e as repreensões sobre os membros eleitos, castigá-los por conduta desordenada.

No que se refere às eleições, a Constituição prescreve os requisitos para a eleição do Congresso. O tema está ligado à distribuição das cadeiras no Congresso. A representação na Câmara está ligada ao número de habitantes. Os representantes estão distribuídos pelos Estados de conformidade com a população. A primeira fase da fixação dos membros da Câmara dos Representantes é a sua distribuição pelos Estados. No que se refere aos privilégios ou imunidades, conforme lembra Bernard Schwartz, grande parte da história parlamentar da Inglaterra está assentada no relato da luta legislativa para afirmar certos privilégios básicos de seus membros. O privilégio da liberdade de palavra é considerado como o atributo essencial de toda legislatura livre. Os tribunais americanos têm dado ampla interpretação à imunidade. O artigo I, seção 6, restringe o privilégio a qualquer discurso ou debate em qualquer das Câmaras.

É uma atribuição básica das Câmaras ou de qualquer assembléia legislativa elaborar seus regulamentos próprios ou regimentos, para definição de seus procedimentos. Cada Câmara pode determinar as

normas inerentes às suas atividades específicas e gerais. Story ressaltou a importância em ser transferida às Câmaras a determinação de suas regras de atuação. A própria Constituição americana prescreve certas regras de organização e procedimento legislativo. As disposições constitucionais são seguidas pela legislação infraconstitucional que restringe o privilégio de o Congresso estabelecer parâmetros sobre seu funcionamento interno. A autoridade básica de o Congresso determinar suas próprias normas foi interpretada amplamente no caso *United States VS. Ballin* (1892), 144U. S. 1.

Como já foi dito, a elaboração das leis não esgota as atribuições do Congresso. Entre suas atribuições está a de exercer um controle efetivo sobre a administração. Existem instrumentos constitucionais que dispõem sobre a competência de o Congresso desempenhar o papel de supervisor da administração. O Congresso pode criar, modificar ou abolir suas sessões, departamentos ou secretarias, tendo em vista os poderes de que está investido. Também deve-se destacar o controle sobre os gastos. No controle de seus fundos pode dirigir a natureza e a extensão da atividade administrativa.

O Congresso tem, também, o poder de investigar ou o poder de acusação. As disposições constitucionais sobre a acusação, mesmo que breves, têm provocado várias discussões jurídicas. O artigo II, 1 seção 4, dispõe que: o presidente, o vice-presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão destituídos de seu cargo, mediante acusação e condenação por traição e outros delitos graves ou menores.

A renúncia não dá ao funcionário a imunidade, desde que a acusação compreende atos cometidos no desempenho do cargo. Várias discussões ocorrem no que se refere a questões jurídicas sobre as disposições constitucionais referentes ao juízo de responsabilidade e aos delitos susceptíveis de acusação.

No funcionamento do sistema presidencial modelo e típico que é o norte-americano, vários questionamentos são examinados no que se refere ao Poder Legislativo VS. Poder Judiciário e Poder Legislativo VS. Poder Executivo.

No que se refere à primeira situação, Bernard Schwartz lembra

as palavras de Benjamin R. Curtis, em seu discurso de defesa de Andrew Johnson contra a acusação feita: “estou aqui para falar ao Senado dos Estados Unidos reunido como caráter judicial, como tribunal de acusação, presidido pelo presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos para julgar o presidente dos Estados Unidos”.

Compreende-se que a acusação é uma função judicial, por sua própria natureza. Ao julgar as causas de responsabilidade, o Senado concedeu aos acusados os direitos básicos que têm perante um Tribunal, incluindo defensor, procedimentos compulsórios para obter depoimentos de testemunhas e todas as regras processuais e procedimentos referentes ao direito de defesa. A acusação, apesar de ser uma função judicial, está expressamente delegada pela Constituição à legislatura e não aos tribunais.

A legislatura não pode exercer funções que sejam executivas por sua natureza, ao não ser que haja autorização constitucional. O poder de nomear é executivo por sua natureza, entretanto a Constituição, de maneira expressa, permite à legislatura participar do procedimento de nomeação. O principal litígio sobre o exercício legislativo de funções executivas foi o referente a Springer VS. Philippine Islands, 277 U.S., 189 (1928) (1)

Os exames em torno do posicionamento do Congresso ou do Parlamento dependem do sistema de governo presidencial ou do sistema parlamentar de governo, desde que em cada um desses regimes existem particularidades bem explícitas nas respectivas casas legislativas. Os estudos de Direito parlamentar e do procedimento parlamentar levam-nos a considerações sobre a organização, o funcionamento interno e o exercício das competências das assembleias políticas.(2)

No Estado Constitucional ou Estado Democrático de Direito a função legislativa está encomendada a um órgão que recebe o nome de Congresso nos Estados Unidos e na maioria dos Estados latino-americanos; Parlamento, na Inglaterra, França e Itália; Cortes, na Espanha; Assembleia Federal, na Suíça; Assembleia Nacional, Assembleia Popular, Dieta, Soviete Supremo, Assembleia da República, entre outros.

Normalmente, o legislativo pode estar composto de uma Câmara (unicameralismo ou monocameralismo); de duas Câmaras (bicameralismo); ou até de mais de duas Câmaras (pluricameralismo).

Dentre as justificativas do bicameralismo são apontadas motivações históricas, razões federais ou explicações por conveniência histórica ou de oportunidade.

Estabelecido o número de Câmaras que integram o Poder Legislativo, surge a fixação das condições para sua formação:

a) elegibilidade: aptidão requerida pela Constituição para ser Senador ou Deputado;

b) as incompatibilidades: são definidas pelas proibições estabelecidas na Constituição e nas leis que impedem que os congressistas acumulem o exercício da função legislativa com o desempenho de outros cargos.

As prerrogativas parlamentares são o conjunto de normas que protegem as Câmaras e os congressistas contra a interferência de outros poderes ou de particulares, objetivando garantir a independência do Poder Legislativo. As garantias que protegem a liberdade dos congressistas são a inviolabilidade e a imunidade.

O funcionamento das Câmaras compreende determinadas formas de atuação:

a) Período legislativo ou período constitucional é o tempo de duração das funções de Senador ou de Deputado. A duração do período legislativo tem grande significado, desde que a imunidade parlamentar inicia com a proclamação dos senadores e deputados, durante todo o período legislativo.

b) A legislatura ou período de sessões é uma série consecutiva de sessões interrompidas ou não por períodos de inatividade ou recesso. A legislatura pode ser ordinária, isto é, quando ocorre no período fixado para as reuniões. A legislatura ordinária compreende dois períodos de sessões interrompidas por uma fase de inatividade. A legislatura extraordinária com sessões extraordinárias desenvolve-se fora dos períodos indicados para a legislatura ordinária. Não devemos confundir a legislatura extraordinária com a prorrogação da legislatura ordinária.

No período de sessões, as Câmaras exercem funções legislativas, suas faculdades exclusivas e privativas, e exercem o controle sobre a administração pública. A legislatura é uma unidade, desde que cada legislatura realiza seus trabalhos independentemente daqueles que foram realizados pela legislatura anterior. No fim do período de sessões ordinárias, os projetos de leis que ficaram pendentes não podem ser discutidos na outra legislatura, a não ser que sejam apresentados novamente. Os projetos de leis passam pelas mesmas discussões e tramitações como se tratasse de novos projetos. Este princípio da unidade da legislatura é, normalmente, reconhecido pelas constituições.

A convocação da legislatura é feita por determinação constitucional, que fixa o início e o fim da legislatura ordinária. No que se refere à instalação das Câmaras, as constituições, também, fixam as datas.

As sessões são as reuniões que ocorrem em dia e hora determinados, para tratar de assuntos correspondentes à ordem do dia. Compete ao Presidente da Câmara abrir, prorrogar, suspender e encerrar as sessões. As sessões podem ser ordinárias ou especiais. As últimas são aquelas que se celebram em dias e horas distintas das ordinárias, sendo que nelas só são tratadas matérias objeto da convocação ou assuntos de urgência.

As matérias a serem tratadas em cada sessão dependem da ordem do dia. O Presidente da Câmara, com a Mesa da Câmara, determinará a matéria da ordem do dia.

Nos debates parlamentares predomina o princípio da oralidade. Ela tem como finalidade simplificar as deliberações. As sessões são públicas.

As Comissões têm grande importância, no que se refere ao exame técnico dos assuntos votados e discutidos nas Câmaras. Elas colaboram na redação, informes, estudos de proposições, elaboração de propostas e as funções de investigação. As Comissões podem ser Permanentes ou especiais. Durante o recesso das Câmaras funciona a Comissão Delegada do Congresso ou Comissão Mista.

A função legislativa desdobra-se através do conceito de lei, no

sentido material e no sentido formal. Nesse sentido, convém ressaltar que a distribuição da competência orgânica determina que a função legislativa pertence exclusivamente ao Congresso, mas existe uma distribuição de competência baseada na idéia de colaboração dos poderes (3).

Quando examinamos o funcionamento dos legislativos na América Latina não devemos esquecer os períodos críticos que muitos deles viveram, em fases de autoritarismo (4)

Vários pontos mencionados acerca do Congresso e outras casas legislativas, com denominações diferentes, não podem ser esquecidos quando aplicamos esses levantamentos ao Brasil.

Cláudio Pacheco, tomando como ponto de partida as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937 e 1946, examina a composição, eleição, reuniões, autonomia, sessões conjuntas e votações do Congresso Nacional. No que se refere aos antecedentes do Congresso Brasileiro afirma: "Têm sido apontados os antigos senados das Câmaras, ou simplesmente senados, ou simplesmente câmaras, da era colonial, como os mais remotos precursores do Congresso brasileiro. Em verdade, bastante diferiam de um moderno parlamento sob muitos aspectos, pois não tinham uma composição homogênea, nem uma larga base eletiva, enquanto a sua competência, que só escassamente o pode chamar de legislativa, era apenas de âmbito municipal. Diferindo ainda por outro lado, exerciam amplas e verdadeiras funções administrativas e judiciárias" (5)

Como em outros estudos acima mencionados, para a compreensão do Congresso, devemos destacar alguns pontos essenciais que definem o seu perfil: eleição e elegibilidade dos congressistas; reuniões do congresso (reuniões ordinárias e reuniões extraordinárias do Congresso Nacional); formas e métodos de convocação; sessões quotidianas do Congresso Nacional; regimento interno; autonomia parlamentar; direito disciplinar das Câmaras; limite do poder de jurisdição das Câmaras; feição e conteúdo do Regimento Interno; polícia e cargos da Câmara; as Comissões; sessões conjuntas do Congresso Nacional; requisitos numéricos nas deliberações das Câmaras; imunidades; remuneração; incompatibilidades e substituições dos congressistas.

Pontes de Miranda destaca dois aspectos do constitucionalismo brasileiro, quando ao examinar as atribuições do Poder legislativo, salienta, mencionando as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº 1, de 1969, a posição do Congresso Nacional:

- a) competência do Congresso Nacional;
- b) competência exclusiva do Congresso Nacional (6).

O Título IV da Constituição de 1988, seção I, no art. 44, determina que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ele é composto pelas pessoas que devem elaborar as leis, sem qualquer atividade de governo, que é inerente ao Poder Executivo. Ponto essencial para distinguir o Congresso Nacional, no sistema presidencial, do Parlamento, no sistema parlamentar, é que neste último ele legisla e governa. Em sua unidade, entretanto, no sistema bicameral ele divide-se em duas Câmaras distintas. O sistema presidencial brasileiro, seguidor do modelo norte-americano, adota o bicameralismo, sendo que no que se refere ao funcionamento das Câmaras, cada legislatura tem a duração de quatro anos. Entende-se por legislatura o período em que os membros do Congresso exercem o mandato que lhes foi conferido pelo povo.

A Câmara dos Deputados representa o povo, sendo que a sua composição está assentada na representação proporcional. Consideram alguns doutrinadores que o Senado representa os Estados-membros, mas existem polêmicas, desde que os Senadores são eleitos pelo povo.

A seção II, do Título IV, no seu artigo 48 trata das atribuições do Congresso Nacional. Cabe ao Congresso legislar sobre todas as matérias de competência da União, com exceção daquelas reservadas exclusivamente ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados. A relação de matérias de competência da União está elencada no art. 48. Ela é meramente exemplificativa, situação diferente para as matérias

de competência do Congresso, relacionados no art. 49, que é exaustiva.

Pela Constituição de 1988 surgem as medidas provisórias, com a retirada do decreto-lei, prevista no art. 62. Discute-se sobre a possibilidade de sua aplicação em matéria de criação e majoração de tributos, que dependem de lei anterior, princípio da legalidade.

A iniciativa de leis que tratam do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (art. 165) será do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, na forma regimental.

A competência do Congresso Nacional para apreciar as questões referentes às receitas e despesas, para controle do povo, justifica-se desde que deve sempre apreciar a aplicação de recursos públicos. As leis orçamentárias não criam, nem extinguem direitos. No que se refere às demais competências, a atual Constituição fala apenas em “operações de crédito”. Desde que a abertura do crédito é o início formal de uma operação de crédito, esta está abrangida pelo dispositivo.

A dívida pública é constituída pelos empréstimos externos e internos tomados pelos Estados. Os empréstimos externos são determinados e fixados em moeda estrangeira, ao passo que os empréstimos internos são feitos dentro do território nacional, em moeda nacional.

Atribui-se, nos termos do inciso III, do art. 48 ao Congresso Nacional, em tempo de paz, a fixação e modificação do efetivo das forças armadas. Em caso de guerra declarada, a competência é do Presidente da República, a quem cabe decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional (art. 84, XIX).

Os planos e programas são tratados separadamente na Constituição, sendo que contêm os objetivos almejados pela administração. O Congresso Nacional definirá, por meio da legislação, os assuntos que dizem respeito direta ou indiretamente aos interesses nacionais. Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, nos termos do art. 21, IX.

O território brasileiro compreende o espaço geográfico do

Estado, inclusive o subsolo, com os acidentes geográficos, mar territorial e espaço aéreo. Na alteração de limites territoriais e espaciais, não devemos observar apenas as normas de direito interno mesmo que constitucionais. É preciso observar as normas de direito internacional, desde que elas envolvem mais de um Estado, soberanos e independentes. A fixação de novos limites é feita por acordo ou tratado internacional. Os bens de domínio da União são bens públicos.

A incorporação, entre Estados e Territórios, procede-se quando se unem; existe diferença entre subdivisão e desmembramento. O Congresso, em última instância, deve aprovar a incorporação, subdivisão ou o desmembramento de Territórios ou Estados membros. Pelo art. 18, parágr 3º, além da aprovação do Congresso Nacional, ocorrerá a necessidade de plebiscito e lei complementar. Depende a medida do Congresso Nacional, devendo ouvir as Assembléias Legislativas dos estados-membros envolvidos.

Admite-se, também, a temporariedade da transferência da sede do Governo Federal.

Compete ao Congresso Nacional, nos termos do inciso VIII, do art. 48, a apreciação da anistia, concedendo-a. A anistia é o perdão concedido aos culpados por delitos cometidos. Nos termos do art. 21, XVII, compete à União a competência exclusiva. Não pode ser exercida discricionariamente, mas através da lei proveniente do Congresso Nacional.

A Defensoria Pública, encarregada de defender em juízo os necessitados, está condensada em um único dispositivo.

A distinção entre cargo, emprego e função é bastante discutível. Certos entendimentos preferem vê-los como sinônimos. A competência do Presidente da República para provar e extinguir cargos públicos federais, nos limites fixados em lei federal, coexiste com a atribuição do Congresso Nacional.

A Constituição de 1988 atribui ao Congresso Nacional a competência para criar, estruturar e definir as atribuições dos Ministérios e órgãos vinculados diretamente ao Poder Executivo (7).

Competem ao Congresso Nacional, nos termos do art. 22, IV,

da Constituição, as normas sobre telecomunicações e radiodifusão, cabendo ao Presidente da República a sanção do projeto.

O Congresso Nacional estabelece normas sobre as matérias elencadas no art. 21, como as referentes a matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações (art. 48, XIII)

A competência exclusiva está arrolada no artigo 49 e seus incisos (I a XVII). As matérias elencadas neste artigo são atribuições que competem somente ao Congresso Nacional. Não há necessidade de sanção presidencial, sendo que elas não se transformam em lei, mas em decretos legislativos (art. 59, V)

O Presidente da República celebra tratados, convenções e atos internacionais (art. 84, (VIII). Entretanto, a eficácia depende de aprovação ou ratificação pelo Congresso Nacional. São atos "ad referendum" do Congresso Nacional. É necessário o referendo do Congresso para atos que representam encargos ou gravames ao patrimônio nacional. Eles dependem de aprovação do Legislativo para se tornarem eficazes (art. 84, VIII). Sempre estão sujeitos à apreciação do Congresso.

O Presidente da República deve sempre obter autorização para declarar guerra a outro Estado, ou para celebrar paz. Tem ele a atribuição de permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (art. 84, XXII).

Cabe ao Congresso Nacional autorizar ou não as ausências do Presidente e do Vice-Presidente da República. A Constituição estipulou um prazo de ausência de quinze dias, para que se faça necessária a autorização do Congresso Nacional. A inobservância do disposto constitucional gera a perda do cargo, nos termos do artigo 83.

No que se refere ao estado de defesa, pode ele ser estabelecido por decreto do Presidente da República, após ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, para restabelecer ou preservar a ordem em locais determinados. Para sua decretação ou prorrogação, também necessita da apreciação do Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta (art. 136, parágr. 4º).

O estado de sítio não é decretado pelo Congresso Nacional e sim pelo Presidente, mas com autorização do Congresso por maioria absoluta, nos termos do art. 137,

Quanto à intervenção federal, existem exceções à obrigatoriedade de apreciação pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 36, parágr. 3º.

O poder regulamentar pode ser sustado pelo Congresso Nacional, quando o executivo age com exorbitância de poderes. A mudança da sede só poderá ser feita em caráter temporário.

E da Competência do Congresso Nacional fixar para cada exercício financeiro a remuneração de seus membros, Deputados e Senadores. Ocorreram mudanças, se lembrarmos do texto anterior, no que diz respeito à denominação do pagamento. O texto fala em remuneração. Esta abrange a todo e qualquer pagamento.

A Constituição de 1988 estabelece que o Congresso Nacional tem competência para a fixação da remuneração do Presidente e do Vice-Presidente.

O Presidente deve, anualmente, prestar contas ao Congresso Nacional, que pode aceitá-las ou não. Não sendo aceitas haverá julgamento por crime de responsabilidade, podendo ocorrer o impeachment.

O processo de fiscalização, controle contábil, financeiro e orçamentário, nos termos do art. 70, será exercido pelo Congresso Nacional.

Deverá zelar pela preservação de sua competência legislativa, em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

E competência do Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 223).

O Tribunal de Contas fiscaliza a aplicação de recursos pelo Poder Executivo, pelo que cabe ao Congresso a participação na escolha de seus membros.

Ao Congresso Nacional compete o encargo de aprovar os atos do Executivo que envolvem atividades nucleares.

Depende do Congresso Nacional autorizar a realização do

referendo e convocar plebiscito, previstos no art. 1º e 2º da Constituição.

No que se refere às terras indígenas (art. 231, parágr. 1º), a exploração, aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de recursos minerais, como para o exercício de atividades econômicas, é importante a participação.

As alienações ou concessões de terras públicas, com área superior à prevista na Constituição, necessitam de aprovação do Congresso Nacional. Todas essas atribuições revelam o significado do Poder Legislativo e do Congresso Nacional (8)

DAS REUNIÕES. DAS COMISSÕES

O Congresso Nacional é formado pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tendo competência própria e privativa, diferenciada da que é peculiar a cada uma das duas Casas Legislativas. Além disto tem regulamento próprio.

A constituições brasileiras adotaram o sistema de sessões periódicas. O artigo 57, pertencente ao Título IV — Da Organização dos Poderes —, no Capítulo I, do Poder Legislativo, Seção VI, da Constituição de 1988, trata das Reuniões.

De acordo com o art. 57, o Legislativo pode reunir-se independentemente de convocação, uma vez por ano, em data certa.

Esta Constituição antecipou a abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional para o dia 15 de fevereiro de cada ano (9).

A duração da mencionada sessão, de acordo com o texto em questão, é de nove meses, sendo bipartida, desde que vai de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. Houve alteração, comparando-se com as normas de 1967 e Emenda de 1969, através da dilatação do período da sessão legislativa relativamente à mesma matéria, quando a sessão era de oito meses e cinco dias.

Pelo parágr. 1º, do art. 57, ficam transferidas para o primeiro dia útil subsequente as reuniões marcadas para a abertura ou encerramento das sessões legislativas, desde que recaiam em sábados, domingos ou feriados. Pelo parágr. 2º, do mesmo artigo,

compreende-se como “sessão legislativa” o período de nove meses em que o Congresso Nacional estará reunido. A interrupção não ocorrerá antes da aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

O parágr. 3º, art. 57, mantém redação semelhante à Constituição anterior, com a alteração no que se refere a não estabelecer regra sobre o funcionamento da Mesa.

Nos termos constitucionais, em certos casos especificados na Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal realizam sessões conjuntas, contrariando o entendimento de que as duas Casas reúnem-se separadamente, embora concomitantemente. Além de outros casos previstos na Constituição, o Congresso Nacional reunir-se-á, necessariamente, em sessão conjunta nas situações previstas nos incisos I, II, III e IV do parágrafo.

O inciso I, parágr. 3º, estabelece os casos em que o Congresso Nacional reunir-se-á em sessão conjunta. É por ocasião da inauguração da Sessão Legislativa. Dá-se nessa oportunidade a abertura solene dos trabalhos, com a leitura da mensagem sobre a situação da União ou dos atos que deram lugar à convocação extraordinária.

A elaboração do regimento comum para regular as sessões conjuntas do Congresso Nacional, de conformidade com o inciso II, parágr. 3º, do art. 57, deve ser feita em sessão conjunta. A Constituição de 1988 estabeleceu, também, a reunião conjunta do Congresso para regular a criação de serviços comuns às duas Casas.

A Constituição atual prevê que o Congresso Nacional, em sessão conjunta, receba o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República. Não faz, entretanto, previsão quanto à posse do Presidente da República e do Vice-presidente, limitando-se apenas a determinar que o compromisso de ambos será recebido pelo Congresso em reunião conjunta. A posse, nos termos do artigo 78, se dará em sessão conjunta do Congresso Nacional.

A Carta Magna de 1988 determina que o Congresso Nacional, reunido em sessão conjunta, conhecerá do veto e sobre ele deliberará. Os parágrs. 1º ao 7º, do art. 66, disciplinam as questões referentes ao veto.

Objetivando que o Congresso possa iniciar seus trabalhos no dia 15 de fevereiro, primeiro dia da primeira sessão legislativa de cada legislatura, é necessário que todos os seus membros estejam na posse de seus mandatos e a Mesa de cada uma das Casas já tenha sido escolhida. O texto prevê sessões preparatórias que dão lugar à posse dos parlamentares e à eleição da Mesa de cada uma das Casas. Ele é mais abrangente do que o da Constituição anterior, visando impedir que um membro escolhido para ocupar determinado cargo na Mesa em eleição anterior seja reconduzido para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

A Constituição, no parágr. 5º, do art. 57, regula a composição da Mesa do Congresso Nacional que dirigirá todas as sessões conjuntas, estabelecendo que seja presidida pelo Presidente do Senado Federal, sendo que os demais cargos da Mesa serão exercidos, de maneira alternativa, por ocupantes de cargos equivalentes nas duas Casas.

Ocorrerá convocação extraordinária do Congresso, fora da sessão legislativa extraordinária, para atender os casos especificados no parágr. 6º. A relevância da matéria, em caso de decretação do estado de defesa ou pedido de autorização para decretação do estado de sítio ou ainda de intervenção federal, faz com que o Congresso seja convocado em sessão extraordinária para apreciá-la. Também, o Presidente do Senado Federal deve convocar extraordinariamente o Congresso Nacional por ocasião do compromisso de posse do Presidente e do Vice-presidente da República, que se dará sempre no dia 1º de janeiro, data em que o Congresso Nacional encontra-se em recesso.

O texto de 1988 fez algumas modificações, no que se refere à convocação extraordinária do Congresso toda vez que se entendesse ser necessário e admitida. A convocação extraordinária pode ser feita pelo Presidente da República, pelos próprios parlamentares, ou pelos Presidentes da Câmara e do Senado Federal, não podendo ser um ato discricionário, tendo em vista que pressupõe caso de urgência e interesse público relevante. No que se refere ao "quorum" para efetuar a convocação extraordinária do Congresso Nacional é suficiente o requerimento da maioria dos membros das duas Casas para que se dê a

convocação e não mais a maioria qualificada definida pela Constituição anterior.

Pelo parágr. 7º, do artigo em questão, é permitido ao Congresso, reunido em sessão extraordinária, deliberar sobre matéria para a qual foi convocado.

DAS COMISSÕES

No exame das funções do Parlamento destacam-se os referentes às Comissões Parlamentares. O plenário transferiu a grupos de deputados o encargo de preparar as soluções de muitos problemas legislativos, fora do tumulto das sessões. Os Parlamentos modernos têm nas Comissões Parlamentares um instrumento de aperfeiçoamento de suas atribuições. Elas estão ligadas a cada sistema jurídico-constitucional, às forças político-partidárias ou mesmo à tradição constitucional.

O desenvolvimento do sistema de Comissões tem promovido diversas classificações:

- a) internas ou próprias de cada Câmara;
- b) intercamerais, mistas ou interparlamentares, compostas por legisladores de duas câmaras;
- c) permanentes;
- d) especiais;
- e) mistas partidárias (10).

Os estudos sobre as Comissões Parlamentares têm dado uma visão de sua organização, atribuições, classificação, funcionamento e natureza jurídica. Denomina-se regime de comissões ou sistema de comissões o método de trabalho adotado pelas Assembléias, através do qual elas se dividem em pequenos corpos, aos quais são enviados todos os projetos de lei para estudos e apreciação técnica. Por intermédio desses estudos prévios, a Comissão examina detidamente o projeto, faz as investigações preparatórias e apresenta informes à Assembléia. Barthélemy afirmou que na organização parlamentar

nenhuma decisão importante é tomada sem que antes seja examinada por uma Comissão. A base da deliberação da Câmara, em geral, é o texto ou o exame prévio da Comissão. No ambiente criado pelos trabalhos das Comissões, realizam-se estudos sérios e tranquilos, que possibilitam melhor reflexão sobre o projeto de lei.

A necessidade de especialização do trabalho legislativo amplia a importância das Comissões Parlamentares. Elas devem ter competência sobre certas matérias, ao mesmo tempo que precisam ser integradas por parlamentares versados nos vários aspectos da legislação.

O papel fundamental das Comissões é preparar o trabalho legislativo, sendo apontadas algumas vantagens de suas atividades:

1) habilitar a Câmara ao estudo de um grande número de medidas e projetos que não seriam examinados;

2) permitir aos parlamentares trabalhar naqueles assuntos em que têm melhor preparo;

3) habilitar a Câmara ao exame de considerável número de trabalhos já preparados;

4) permitir uma organização bem eficaz para o trabalho legislativo.

Elas tiveram seus primeiros indícios no regime constitucional inglês. No Parlamento, desde que o projeto fosse apresentado, designava-se o seu autor e outro que o secundava, com um ou dois membros, para procederem ao estudo. Com o decorrer do tempo, surgiu a especialização, começando a praticar-se a fórmula das determinadas competências a certas Comissões.

Nos Estados Unidos, até o ano de 1828, as Comissões eram comuns ao Senado e à Câmara dos Deputados; daí em diante, cada Câmara passou a ter suas próprias Comissões.

Ingrid Ahumada Muñoz aponta diferentes classificações, que surgem em torno das Comissões Parlamentares, com os seguintes critérios:

- a) de acordo com a competência:
 - legislativas;
 - investigadoras;
 - de acusação;
 - protocolares.
- b) segundo a forma de integração:
 - formadas por membros de uma só Câmara;
 - formadas por membros de ambas as Câmaras (Comissões Mistas Permanentes);
 - formadas por membros das Câmaras, setores privados e do Executivo.
- c) comissões formadas por parlamentares:
 - técnicos, grupos de interesses e do Executivo.
- d) de acordo com a duração:
 - permanentes;
 - especiais.
- e) segundo a sua origem:
 - Comissões constitucionais;
 - Comissões legais;
 - Comissões regulamentares

As Comissões permanentes tiveram expressivo desenvolvimento nos Estados Unidos. Seu número foi tão grande que se chegou a falar na abundância de pequenas jurisdições. O crescimento do número de Comissões não foi sistemático. Em 1945, ao falar-se da necessidade de se proceder a um reajuste da organização do Congresso, uma das principais questões era a que se referia ao excessivo número de Comissões, com jurisdição mal definida e competências superpostas.

Normalmente, o Regime Interno de cada Câmara determina o número, atribuições e funcionamento das Comissões, sendo que os critérios podem ser os seguintes:

- a) as internas, para trabalhar nos períodos de sessões;
- b) as ocasionais, designadas para estudar assunto determinado;
- c) as especialistas, integradas por pessoal que não pertence ao Congresso, mas a matéria requer assessoramento especial.

As Comissões Parlamentares Permanentes podem desempenhar funções gerais de especialização técnica, de libertação do plenário de certas tarefas pouco adequadas à sua estrutura e de ligação ao mundo dos interesses profissionais e econômicos.

O conceito de Comissões Parlamentares de Inquérito está ligado com a possibilidade de divisão interna dos órgãos parlamentares, para melhor desempenho de suas funções. Distinguem-se as Comissões Parlamentares Permanentes de outras organizações internas parlamentares.

A variedade das Comissões Parlamentares Permanentes, em muitas circunstâncias, corresponde à distribuição das tarefas governamentais. As Comissões Parlamentares ganham significado à proporção que ampliam a fiscalização do Legislativo sobre o Executivo. Vários são os levantamentos sobre as conveniências das Comissões:

- a) valiosa contribuição para a melhoria técnica do trabalho legislativo;
- b) reflexão e experiência adquirida pela permanência de certos membros nas Comissões, como ocorre em muitas Comissões americanas;
- c) estabilidade que transforma as Comissões em instituições seguras da máquina estatal; esta condição desaparece quando as Comissões não têm caráter especializado;
- d) além dos ganhos teóricos no trabalho das Comissões, constituem excelente maneira de informação política. Torna-se possível, por meio delas, fazer contatos com os destinatários reais das providências legislativas;
- e) aceleração do trabalho das Assembléias que se efetiva pelo ganho de tempo;
- f) melhor formulação legislativa, aperfeiçoando e justificando sua elaboração, a qual se faz, deixando pouca margem às discussões da Assembléia;
- g) consagração do princípio de discussão fechada na Comissão, com a finalidade de maior objetividade e conciliação nas divergências;

h) por meio da divisão de tarefas entre o conjunto das Comissões, pode-se conseguir que a discussão em segunda leitura se restrinja aos princípios gerais, ficando à Comissão a fixação de pormenores;

i) extrema importância no campo legislativo, mesmo naqueles que não lhe dão papel de grande relevância;

j) em certos sistemas, como nos Estados Unidos, centralização do trabalho legislativo nas Comissões;

k) mesmo quando a produção legislativa é dominada pela iniciativa do Executivo, o estudo e a deliberação dos textos são feitos nas Comissões do Congresso;

l) controle sobre o Executivo, mais eficaz e profundo do que o exercido pelos plenários, pois refletem as intenções de todo o sistema constitucional.

A Comissão Permanente deve conformar-se com os seguintes critérios:

a) critério da distribuição de todos os deputados e senadores nas Comissões Permanentes da Câmara e do Senado;

b) o sistema de designação do grupo parlamentar;

c) o princípio da representação proporcional das forças presentes no Legislativo.

As Comissões são colocadas, por autores franceses, entre os órgãos de trabalho parlamentar. São formações que se destinam ao preparo dos trabalhos da Assembléia:

a) Comissões Permanentes Especializadas. Todo projeto ou proposição de lei deve, antes de ser debatido, ser submetido às Comissões competentes;

b) Comissões Especiais: são criadas pelos Legislativos, a título temporário;

— para examinar um projeto ou uma proposição de determinada lei;

— para proceder a uma investigação ou ao controle sobre a gestão de certos serviços.

As Comissões visam, também, à divisão do trabalho parlamentar, sendo autênticos órgãos de trabalho da Câmara. A atividade parlamentar não pode ser desenvolvida, em todos os seus momentos, pela totalidade dos membros das Câmaras.

A Constituição da Espanha de 1978, pelo disposto no art. 75, assim trata do assunto:

a) As Câmaras funcionarão em sessões plenas e através de Comissões.

b) As Câmaras poderão delegar às Comissões Legislativas Permanentes a aprovação de projetos ou proposições de lei. O Pleno poderá, no entanto, iniciar em qualquer momento o debate e a votação de qualquer projeto ou proposição de lei que tenha sido objeto desta delegação.

As Comissões Parlamentares de Inquérito têm grande importância no direito comparado. Aguinaldo Costa Pereira propõe várias classificações para as Comissões Parlamentares de Inquérito, referindo-se aos critérios obedecidos na distribuição de grupos:

- a natureza de que se revestem;
- a entidade a que se dirigem;
- a finalidade;
- processo adotado.

As modalidades de organização e funcionamento estão ligados a certos critérios:

a) A composição das Comissões e a representação dos grupos parlamentares. A Constituição e os Regimentos Legislativos insistem na necessidade de uma composição que reflita a proporcionalidade dos diferentes partidos.

b) As relações, tendo em vista a maioria e as oposições —, demandam critérios participativos.

c) Duração: está vinculada, como instrumento legislativo, ao período da legislatura em que foi instituída.

d) A publicidade e o segredo. Trata-se de temas relevantes, desde que a publicidade dos trabalhos é importante. As Constituições normalmente prevêem o princípio da publicidade dos trabalhos parlamentares, com a faculdade de existência de reuniões secretas.

e) Meios de instrução colocados à disposição das Comissões. Podem utilizar modalidades comuns ao juízo cível, administrativo e penal.

No direito brasileiro, o primeiro Regimento do Senado Imperial de 1831, como mostra Afonso Pena, estabelecia-se, no art. 77, que, por ocasião da segunda discussão, o Senado convertia-se em Comissão Geral, oportunidade em que cada senador podia falar as vezes que quisesse (11).

Podemos anotar Comissões Parlamentares de Inquérito durante o Império, promovendo investigações. Na Primeira República foram raras as investigações provenientes do Congresso. De 1891 a 1930, apesar da ausência de preceito constitucional, foram propostas na Câmara 19 (dezenove) inquéritos parlamentares.

E a Constituição de 1934, em seu art. 36, que passa a tratar do assunto. O texto de 1937 não menciona a matéria. Ressurge, em toda a plenitude, no texto de 1946, para ambas as Casas Legislativas. Passou a exigir fato determinado e “quorum” de 1/3 para que se pudesse requerer a instalação da Comissão. As Constituições de 1967 (art. 39) e a Emenda de 1969 (art. 37) consagraram o sistema.

As Comissões Parlamentares de Inquérito passaram a ser regidas pela Lei Federal nº 1.579, de 18 de março de 1952, regulamentando o texto constitucional.

A extensão dos poderes investigatórios das Comissões de Inquérito constitui matéria de apreciação, por parte da doutrina e do judiciário. Tal entendimento leva-nos a indagações sobre o poder de ação que têm as investigações determinadas a apurar os fatos que são de interesse para o procedimento de elucidação:

- tomar depoimento de autoridades;
- inquirir testemunhas;
- requisitar informações e documentos;
- interrogar os indiciados.

A Comissão deve proceder sobre dados precisos, definidos, que tenham importância para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado.

A Constituição de 1988, na Seção VII, do Título IV, Das Comissões, artigo 58, consagrou o instituto. O constituinte de 1988 introduziu uma seção especial referente às Comissões. A constituição e as atribuições de cada Comissão dependem dos preceitos contidos nos regimentos das Casas Legislativas ou no ato de sua criação.

Estabeleceu o texto (parágr. 1º, art. 58) o critério da proporcionalidade para a constituição das Comissões.

A Constituição determina os critérios que as comissões deverão seguir. A competência para votação de projeto de lei é do Plenário, mas o regimento interno poderá dispensar este procedimento, delegando às Comissões a competência mencionada, salvo recurso de um décimo dos membros da Casa.

As normas procedimentais (12) são de grande importância em todas as formas de atuação do legislativo, pelo que devem ser observadas na tramitação das Comissões.

As Comissões devem observar certos critérios para que possam desempenhar suas tarefas, de conformidade com as funções que lhe são deferidas.

As Comissões podem realizar audiências públicas com entidade da sociedade civil. Apreciam projetos de lei que são encaminhados pelo Congresso. Podem exigir do Poder Executivo, representado pelos Ministros de Estados, informações sobre assuntos diretamente ligados às suas atribuições. Recebem, também, reclamações para aperfeiçoamento e fiscalização do serviço público.

As Comissões caracterizam-se como grupos que são formados por membros do Congresso Nacional, funcionando como intermediários do governo. Estabelece a Constituição os poderes da Comissão e o

encaminhamento das conclusões ao Ministério Público. Visa apurar a responsabilidade civil ou criminal das infrações.

Durante o período de recesso haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional (13).

N O T A S

- (1) Schwartz, Bernard. "El Congreso, en Los Poderes del Gobierno". Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos. I. Poderes federales y Estatales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1946, trad. de José Juan Olloqui Labastida, pp. 119 e ss; idem, American Constitutional Law, At the University Press, Cambridge, 1955; Sigler, Jay A. Getz. Robert S. Contemporary American Government: Problems and Prospects. Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1972, pp. 376 e ss; Hauriou, André. Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques. "Le Cours de Droit," 1965 — 1956, Paris, pp. 716 e ss; Campos, Germán J. Bidart. "El Derecho Constitucional del Poder". Tomo I. El derecho Constitucional del poder comparado. El Congreso. Ediar, Buenos Aires, 1967; Miceli, Vincenzo I Moderni Parlamenti. Studi e notizie di diritto e di política parlamentare. Società Editrice Libreria, Milão, 1913.
- (2) "Parliamentary procedure": "The procedure and rules adopted to govern the conduct of the business of a legislative or other deliberative group". — Max Radin — Law Dictionary, New York, 1966; "Black's Law Dictionary": Parliamentary Law; Laski, Harold J. "A Grammar of Politics". George Allen L Unwin LTD, Londres, 19512; Jennings. W. Ivor. "Governo de Gabinete, Senado Federal, Brasília", 1979; Laski, H. J. "Reflections on the Constitutions". "The House of Commons, The Cabinet. The Civil Service". Manchester University Press, Paris, 1951; Dabiezies, Pierre. "Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques. Les Cours de Droit". 1979—1980, Paris, p. 565; Bryce, James. "The American Commonwealth". The Macmillan Company, New York, 1928, 2 vols.

- (3) Andueza, José Guillermo. "El Congreso". Estudio Jurídico. Ediciones del Congreso de la República, Caracas, Venezuela, 1971.
- (4) Valadés, Diego. "La dictadura constitucional en América Latina", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974; Campos, German J. Bidart. "Derecho Constitucional", 2 Tomos, Ediar, 1968; Ramella, Pablo A. "Derecho Constitucional", Depalma, Buenos Aires, 1982, 2ª ed.; Acuña, Eduardo Roza. "Sistema Constitucional Colombiano". Universidade Externado de Colombia, 1982.
- (5) Pacheco, Cláudio. "Tratado das Constituições Brasileiras". Vol. V, Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1965, pp. 186 e 187; Temer, Michel. "Elementos de Direito Constitucional", Revista dos Tribunais, São Paulo, 6ª edição, Ampliada e revista, de acordo com a Constituição Federal de 1988, pp. 124 a 130; Young, Roland. "O Congresso Americano", Forense, Rio, 1955, 1ª ed.; trad. de Regina Zingoni; Walker, "O Congresso Americano e o Parlamento Britânico", Rio de Janeiro, 1954.
- (6) Miranda, Pontes de. "Comentários à Constituição de 1967. Com a emenda nº 1 de 1969". Tomo III (arts. 32 — 117), Forense, Rio de Janeiro, 1987, pp. 92 a 122; Falcão, Alcino Pinto. "Novas Instituições do Direito Político Brasileiro", Editor Borsoi, Rio de Janeiro, 1961, pp. 35 a 226; Nogueira, Octaciano. "Poder Legislativo". Fundação Petrônio Portela — MJ Fundação Milton Campos, Brasília, 1981.
- (7) Andueza, José Guillermo. "La Función Constitucional de los Ministros". Cuadernos Docentes. Centro de Investigaciones Jurídicas U.C.A.B., Caracas, 1989.
- (8) Russomano, Rosah. "Dos Poderes Legislativo e Executivo". Livraria Freitas Bastos, S. A., São Paulo, 1976; Bonavides, Paulo. "Constituinte e Constituição". A Democracia, o federalismo, a crise contemporânea, Fortaleza, 1987, 2ª ed., pp. 192 a 209.

- (9) Ferreira, Wolgran Junqueira, "Comentários à Constituição de 1988", vol. 2, Do artigo 44 ao artigo 181, Julex Livros Ltda, Campinas, 1ª ed., 1989, p.p. 570 e ss; Costa, Elcias Ferreira da. "Comentários Breves à Constituição Federal". Contêm o texto integral da nova Constituição. Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1989, pp. 129 e ss.
- (10) Baracho, José Alfredo de Oliveira. "Teoria Geral das Comissões Parlamentares". Comissões Parlamentares de Inquérito, Forense, Rio de Janeiro, 1988. Accioli, Wilson. "Comissões Parlamentares de Inquérito: Instrumentos de Ação Política", Rio de Janeiro, 1980, 1a. ed.; Pereira, Aguinaldo Costa. "Comissões Parlamentares de Inquérito", "Asa" Artes Gráficas, Rio de Janeiro, 1948; Sampaio, Nélon de Sousa. "Do Inquérito Parlamentar", Fundação Getúlio Vargas, Serviços de Publicações, Rio de Janeiro, 1964.
- (11) Pena, Afonso. Manual do Senador, 1918.
- (12) Galeotti, Serio. "Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo". Dott. A. Giuffré-Editore, Milão, 1957; Ferreira, Pinto. "Manual de Direito Constitucional". De acordo com a Constituição de 1988, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1989.
- (13) Lions, Monique. "El Poder Legislativo en América Latina", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974; Carmona, Salvador Valencia. "El Poder ejecutivo latinoamericano". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979; Sartori, Giovanni, "Elementi di teoria política", Società editrici il mulino, Bolonha, 1987; Laski, Harold J. "El Sistema Presidencial Norteamericano", Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948, trad. de Eduardo Warschaver; idem, "El Gobierno Parlamentario en Inglaterra", Editorial Abril, Buenos Aires, 1947, trad. de Eugenio Ingster; Brito, Luis Navarro de. "O Parlamento no Mundo Moderno, O Poder Legislativo". Fundação Petrônio Portella. Fundação Milton Campos, Brasília, 1981; Sampaio, Nélon de Sousa. "O Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras e no Direito Comparado", Forense, Rio de Janeiro, 1985; Silva, Juracy C. "A Responsabilidade do Estado por Atos Judiciários e Legislativos", Fdição Saraiva, São Paulo, 1985.