



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

**A EFETIVIDADE DA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA EM SEDE DE
COMISSÃO**

MARIA ABADIA FURTADO DE OLIVEIRA

2005



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

MARIA ABADIA FURTADO DE OLIVEIRA

**A EFETIVIDADE DA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA EM SEDE DE
COMISSÃO**

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Prof^a. Ilana Trombka

Brasília - 2005

Para meus filhos Laís,
Vinícius e Larissa.

AGRADECIMENTOS

A minha família, principalmente ao meu marido Leonei Gomes de Oliveira, que, com paciência, compreendeu minha ausência na vida familiar, em virtude da dedicação aos estudos.

Aos amigos José Roberto Leite de Matos, Fernando Sachetti e Myriam Ribeiro que me incentivaram ingressar no curso, transmitindo-me confiança e determinação.

A minha orientadora, professora Ilana Trombka e ao coordenador Alexandre Damasceno, pela valiosa orientação e pela generosidade em compartilhar seus conhecimentos.

Ao Senado Federal, em especial ao Dr. Raimundo Carreiro Silva, Secretário-Geral da Mesa, pela disponibilidade de horário e oportunidade de aperfeiçoamento proporcionada.

E a todos que, de uma forma ou outra, contribuíram para a concretização deste momento.

R E S U M O

O objeto do presente trabalho é a deliberação legislativa em sede de comissão, à luz da doutrina estrangeira - especificamente da Italiana, a sua normatização nacional - a nível constitucional e regimental federal, a visão da doutrina nacional e a sua análise quantitativa, tendo como parâmetros a produção legislativa do Congresso Nacional e a legislação federal, no período de 2000 a 2004.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| Introdução..... | 07 |
| II – Doutrina estrangeira..... | 08 |
| 2.1 – Procedimento descentrado e a “reserva de lei das assembléias” | 09 |
| III – Normatização vigente do Instituto..... | 12 |
| 3.1 – na Constituição Federal | 12 |
| 3.2 – No Regimento Interno da Câmara dos Deputados | 13 |
| 3.3 – No Regimento Interno do Senado Federal | 14 |
| IV - Doutrina nacional..... | 17 |
| V - Análise prática do Instituto..... | 21 |
| 5.1 – Delimitação do objeto..... | 21 |
| 5.2 – Análise quantitativa dos projetos de lei do Senado | 22 |
| 5.3 – Análise quantitativa do Instituto em face da legislação federal | 25 |
| Conclusão..... | 28 |
| Referências bibliográficas..... | 32 |

1. Introdução

Versa o presente sobre a deliberação legislativa em sede de comissão, a denominada “delegação legislativa *interna corporis*”, trazida pela Constituição Federal de 1988, tendo como matriz a Constituição Italiana, bem como a doutrina estrangeira e nacional e as regulamentações dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com foco na efetividade desse instituto no período de 2000 a 2004.

O tema, apesar de passados quase dezessete anos da promulgação da Constituição, permanece no limbo, carecendo de enfrentamento doutrinário aprofundado que explique e justifique sua adoção pelo Constituinte de 1988.

Nesse sentido, apresenta-se assunto nebuloso que, por razões diversas, merece estudo e análise, dentre as quais, por ser direito posto na Carta Magna vigente; pela sua plena efetivação pelas Legislaturas; pela sua contribuição para produção normativa nacional e, finalmente, por sua relevância nas deliberações do Congresso Nacional.

Nesse contexto, vários questionamentos se apresentam: como está a doutrina e a regulamentação do tema? Como essa produção legislativa contribuiu para a construção do ordenamento jurídico? Qual o impacto desse Instituto no funcionamento das Casas Legislativas no âmbito Federal, em especial no Senado Federal?

Essas são as questões que o presente artigo pretende superar e responder satisfatoriamente.

2. A doutrina estrangeira

O Instituto inserto na Constituição de 1988 teve como matriz inequívoca a Constituição da República Italiana que, em seu artigo 72, trata do “procedimento descentrado” - competência deliberante às comissões -, que, por sua relevância, segue transcrito:

.....
72- Cada projeto de lei, apresentado a uma câmara é, segundo as normas do regulamento desta, examinado por uma comissão e depois na mesma Câmara, que aprova, artigo por artigo, e com votação final.

O regulamento estabelece procedimentos abreviados para projetos de lei aos quais é declarada a urgência.

Pode, outrossim, estabelecer em quais casos e formas, o exame e a aprovação dos projetos de lei são deferidos a comissão, também permanente, composta de modo a respeitar a proporção dos grupos parlamentares. Também em tais casos, até o momento de sua aprovação definitiva, o projeto de lei é encaminhado à Câmara se o governo ou um décimo dos componentes da Câmara ou um quinto da Comissão requererem que seja discutido ou votado pela própria Câmara, ou então que seja submetido à aprovação final com declarações de voto. O regulamento determina a forma de publicidade dos trabalhos das comissões.

O procedimento normal de exame e aprovação direta por parte da Câmara é sempre adotado para os projetos de lei em matéria constitucional e eleitoral e para aqueles de delegação legislativa, de autorização para ratificar tratados internacionais, de aprovação de orçamentos e balanços.

.....

Consoante dispõe o art. 72, no Parlamento Italiano, a fase deliberante há de ser, necessariamente, precedida de um exame instrutório que se desenvolve frente a uma comissão, cuja atividade conclui pela apresentação à assembléia de uma decisão que se propõe a aceitar ou rejeitar o projeto de lei.

Naquele País, a função das comissões não se resume a uma atividade puramente instrutória, pois essas têm também a faculdade de reelaboração dos projetos de lei, de escolha de um texto-base ou de apresentar redações de um texto unificado. As Comissões, portanto, foram colocadas na condição de participar da pré-

constituição do conteúdo no ato legislativo, pois teriam faculdade de substituir por texto próprio o projeto proposto inicialmente.

2.1. O procedimento descentrado e a “reserva de lei da assembléia”

Avançando na doutrina italiana, evidencia-se que o Parlamento italiano se configura como um parlamento de comissões, onde assume relevância particular a previsão, constitucionalmente expressa no art. 72, de um poder deliberante assinado às comissões, para apreciação, em via definitiva, de projeto de lei, sem intervenção do plenário.

A citada disposição constitucional italiana reserva aos regulamentos parlamentares a possibilidade de disciplinar casos e formas de delegação, a comissão permanente, de projetos de lei, para exame e deliberação, estabelecendo que tais comissões devem ser compostas de modo a respeitar a proporção dos grupos parlamentares.

Na doutrina italiana, é relevado o caráter excepcional do procedimento descentralizado, pois derroga o procedimento normal de formação da lei. Entretanto, apesar de ser juridicamente extraordinário, esse procedimento lá tornou-se mais que habitual para aprovação das mais variadas leis. Apesar dessa anomalia, vozes doutrinárias difusas e influentes não criticaram o seu uso, mas, pelo contrário, difundiram que o procedimento em exame é a técnica legislativa mais idônea e moderna de programação legislativa.

Por sua vez, os regulamentos parlamentares italianos, não obstante o larguíssimo recurso que é feito e que se faz do procedimento descentrado ou descentralizado pelas duas Câmaras, não tem definido em que casos e formas, sobre cuja base, segundo o disposto permissivo constitucional, pode ser deferido projeto de lei a comissão em sede deliberante ou legislativa. E, em concreto, a solução tem sido atribuir ao Presidente de cada Câmara a decisão de, através de um ato de consignação, determinar, para cada projeto de lei, a sede deliberante – comissão ou Plenário da Casa respectiva – e tal poder presidencial é diferentemente configurado na Câmara e no Senado italianos.

Sobre a natureza ou a configuração jurídica do ato presidencial de deferimento, segundo a doutrina italiana, trata-se de delegação da Casa Legislativa à respectiva comissão. Destaca, ainda, que a assembléia tem somente a possibilidade de opor-se ao deferimento do Presidente de cada Casa Legislativa, sem mais poder positivamente determiná-lo. No caso, então, segundo a doutrina italiana dominante, pode-se somente falar de delegação. Não falta uma variedade de opiniões doutrinárias sobre a relação entre assembléia e comissão deliberante, mas basta constatar na praxe que o ato de consignação, privado de limites explícitos estabelecidos nos regulamentos, deve ser qualificado como um ato discricionário e constitui uma das mais importantes atribuições presidenciais.

Além desses aspectos, é discutido se o ato de consignação deve conservar uma relevância puramente interna – consequência da natureza de órgãos internos das comissões – que os qualifica como a escolha de procedimento, ou se as comissões deliberantes vão ser consideradas como centros autônomos de produção legislativa. Prevalece a posição que sustenta que é a mesma constituição, derogando a ordinária competência da assembléia, e atribuindo às comissões o poder de deliberar em via definitiva sobre um projeto de lei.

Outro aspecto do procedimento descentrado previsto no art. 72 da Constituição Italiana, é a possibilidade de, ante a consignação para que um projeto seja deliberado por comissão, poder, até o momento de sua aprovação definitiva, mudar de sede, voltando à assembléia, quando o requerem o governo, ou um décimo dos componentes de Câmara dos Deputados, ou um quinto dos membros da comissão. É prevista a possibilidade de que tal requerimento seja destinado a obter a remissão da assembléia, não para integrar a discussão e votação do projeto de lei, mas para aprovação final com única declaração de voto.

Cabe ressaltar, ainda, questão relevante relativa ao procedimento descentrado trazido pela doutrina italiana: o problema da publicidade de seus atos. O art. 72 reenvia a disciplina aos regulamentos parlamentares quanto às formas de publicidade dos trabalhos das comissões. Entretanto, tal reenvio não pode ter o significado de conferir aos regulamentos um poder arbitrário, pois tal consubstanciaria somente aparente respeito ao princípio publicitário. Todavia, na consideração da doutrina italiana, é própria a carência substancial daquelas formas de publicidade a

serem lamentadas em doutrina e indicadas como sintoma certo de uma disforme involução do procedimento por comissão deliberante.

De resto, se for observado que, da forma que o procedimento descentrado é utilizado não somente para adoção de projetos de lei de caráter prevalentemente técnico e especial, mas também para aprovação de projetos de grande relevância política e constitucional, vem menos a *ratio* da diferenciação entre regime de publicidade para o procedimento ordinário e para o descentrado.

Outro aspecto importante do art. 72 são as vedações materiais ao procedimento descentralizado e a reserva ao procedimento ordinário para a adoção de projetos de lei em matéria constitucional e eleitoral, como também aqueles de delegação legislativa, de autorização para ratificar tratados internacionais e de aprovação de balanços e consultas. Evidencia-se que a *ratio* da norma reside na oportunidade de subtrair determinados projetos de lei, por sua particular relevância política ou constitucional, a procedimentos de exame e aprovação diversa daquela ordinária, que só garante o máximo de ponderação na escolha do momento de adotá-la e a maior representatividade do colégio deliberante.

É oportuno destacar opinião doutrinária italiana minoritária, segundo a qual as leis reservadas à assembléia devem reconhecer uma colocação atípica no âmbito mais geral dos atos legislativos porque, à diferença de todos os outros, não podem ser validamente revogadas se não por uma lei sucessiva aprovada nas mesmas formas, o leva a deduzir que as leis aprovadas em assembléia, não obstante a sua equivalência com aquelas aprovadas em comissão, possuem uma capacidade inovativa maior.

Essa orientação, entretanto, não parece condizer com a doutrina italiana dominante que sustenta não parecer correto definir como um agravamento procedimental o vínculo a seguir o procedimento ordinário, porque, ao oposto, é próprio que o procedimento vê como protagonistas as comissões em sede deliberante a constituir, no ditado constitucional, uma derrogação do processo normal de formação de lei.

3. Normatização vigente do Instituto

O Instituto da deliberação legislativa em sede de Comissão encontra-se normatizado positivamente no art. 58 da Constituição Federal de 1988. No âmbito federal, o Instituto encontra-se regulamentado nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O Regimento Comum do Congresso Nacional não trata do tema. Além dos respectivos Regimentos Internos, há ainda pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania de cada Casa legislativa que ampliaram o uso do Instituto.

Passa-se à explicitação da normatização vigente:

3.1. Na Constituição Federal

O Instituto encontra-se insculpido na Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

.....
Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

.....
§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – 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;

.....
Tal como previsto na Constituição Italiana, transfere-se para os Regimentos Internos de cada Casa Legislativa a regulamentação do tema. Passa-se, portanto, aos Regimentos Legislativos.

3.2. No Regimento Interno da Câmara dos Deputados

.....
Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressa neste Regimento ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:

.....
II - quanto às proposições:

a) proceder à distribuição de matérias às Comissões Permanentes ou Especiais;

.....
Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

.....
I – discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;

II - discutir e votar os projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuando os projetos:

- a) de lei complementar;
- b) de código;
- c) de iniciativa popular;
- d) de Comissão;
- e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
- f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
- g) que tenham recebido pareceres divergentes;
- h) em regime de urgência;

.....
Art. 58. Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados a publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na Ordem do Dia.

§ 1º Dentro de cinco sessões da publicação referida no *caput*, poderá ser apresentado o recurso de que trata o art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal.

§ 2º Durante a fluência do prazo recursal, o avulso, da Ordem do Dia de cada sessão deverá consignar a data final para interposição do recurso.

§ 3º O recurso, dirigido ao Presidente da Câmara e assinado por um décimo, pelo menos, dos membros da Casa, deverá indicar expressamente, dentre a matéria apreciada pelas Comissões, o que será objeto de deliberação do Plenário.

§ 4º Fluído o prazo sem interposição de recurso, ou improvido este, a matéria será enviada à redação final ou arquivada, conforme o caso.

§ 5º Aprovada a redação final pela Comissão competente, o projeto de lei torna à Mesa para ser encaminhado ao Senado Federal ou à Presidência da República, conforme o caso, no prazo de setenta e duas horas.

.....
Art. 132. Apresentada e lida perante o Plenário, a proposição será objeto de decisão:

.....
III – das Comissões, em se tratando de projeto de lei que dispensar a competência do Plenário, nos termos do art. 24, II;

IV – do Plenário, nos demais casos.

§ 1º Antes da deliberação do Plenário, haverá manifestação das Comissões competentes para estudo da matéria, exceto quando se tratar de requerimento.

§ 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, houver

recurso nesse sentido de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara.

Além dessas disposições regimentais que tratam do Instituto, ampliou-se, na Câmara dos Deputados, a decisão conclusiva aos Projetos de Decreto Legislativos que ratificam atos de outorga e ou renovação de concessão de serviço de radiodifusão, em virtude de decisão sobre Consulta à Mesa daquela Casa.

Nesse sentido, o assunto foi enviado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação – CCJR, que, entretanto, não se manifestou. O parecer, então, foi proferido em Plenário, pelo Deputado Nelson Jobim, em substituição àquele Colegiado, tendo sido aprovado, em 25 de abril de 1990, cujas conclusões foram as seguintes:

- “I - o Congresso Nacional apreciará, nesta matéria, os atos positivos de outorga exarados pelo Poder Executivo;
- II – os atos do Poder Executivo negativos de renovação deverão ser conhecidos pelo Congresso Nacional e sua aprovação reclama a maioria de dois quintos em votação nominal;
- III – as decisões da comissão competente que concluem pela outorga, pela não-outorga e pela renovação do serviço somente serão apreciados pelo Plenário na hipótese de interposição do recurso do § 2º do art. 132 do Regimento Interno. Interposto e provido o recurso, o Plenário o conhecerá e decidirá da forma seguinte:
- a) na hipótese de decisão da comissão pela outorga ou pela não-outorga do serviço, a votação obedecerá à regra geral – simbólica – salvo o pedido de verificação de votação;
- b) na hipótese de decisão da comissão pela renovação, a votação em Plenário deverá ser nominal e a decisão favorável da Comissão somente pode ser derrubada pela maioria de dois quintos em votação nominal;
- c) as decisões da comissão competente que concluírem pela não – renovação serão conhecidas necessariamente pelo Plenário, ou seja, independentemente de recurso, e somente se terá como aprovada a negativa de renovação se tal conclusão obtiver maioria de dois quintos, em votação nominal.”

3.3. No Regimento Interno do Senado Federal

Art. 48. Ao Presidente compete:

X – determinar o destino do expediente lido e distribuir as matérias às comissões;

Art. 49. Na distribuição das matérias subordinadas, na forma do art. 91, à apreciação terminativa das comissões, o Presidente do Senado, quando a proposição tiver seu mérito vinculado a mais de uma comissão, poderá:

I – definir qual a comissão de maior pertinência que deva sobre ela decidir;

Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

I – projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código:

II – projetos de resolução que versem sobre suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Const. art. 52, X).

§ 1º O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias:

I - tratados ou acordos internacionais (Const. art. 49, I);

II – autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (Const., art. 49, XVI);

III – alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (Const. art. 49, XVII);

IV – projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão daquela Casa;

V – indicações e proposições diversas, exceto:

a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno;

b) projetos de resolução a que se referem aos arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1º, IV e V, da Constituição.

c) proposta de emenda à Constituição.

§ 2º Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no *Diário do Senado Federal*.

§ 3º No prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da comunicação referida no § 2º no avulso da Ordem do Dia da sessão seguinte, poderá ser interposto recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado.

§ 4º O recurso, assinado por um décimo dos membros do Senado, será dirigido ao Presidente da Casa.

§ 5º Esgotado o prazo no § 3º, sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara ou arquivado.

.....

Seguindo o exemplo da Câmara dos Deputados, no Senado Federal também houve a ampliação extra-regimental da decisão terminativa aos projetos de decreto legislativo que ratificam atos de outorga e/ou renovação de concessão de serviço de radiodifusão, através do Parecer nº 34, de 2003, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aprovado pelo Plenário em 25 de março de 2003, que teve como premissa a posição já assumida pela Câmara dos Deputados sobre o tema, cujas conclusões foram as seguintes:

.....

O Regimento Interno do Senado Federal não veda, como o da Câmara dos Deputados, a apreciação terminativa pela Comissão de Educação dos projetos de decreto legislativo como o objetivo de outorgar ou renovar a concessão para a exploração de serviço de radiodifusão sonora e, de sons e imagens, desde que o Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, confira a essa Comissão competência com essa finalidade.

De outro lado, cumpre esclarecer que somente quando se tratar de, não-renovação da concessão ou permissão é exigido o exame pelo Plenário

da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme preceitua o § 2º do art. 223 da Constituição Federal, e dependerá de aprovação de, no mínimo dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal. Todavia, devemos lembrar que, em qualquer caso de decisão terminativa, cabe a interposição de recurso, por um décimo dos membros do Senado, de acordo com o disposto no § 4º do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal.

.....

4. Doutrina nacional

O Instituto – competência ou sede deliberativa das comissões -, como já anunciado, carece de enfrentamento doutrinário próprio. Em geral, os doutrinadores tratam do tema de passagem, buscando enquadrá-lo em institutos pré-existentes, desconsiderando suas peculiaridades e, dessa forma, não tecendo maiores esclarecimentos sobre o mesmo.

No direito brasileiro, a deliberação em comissão foi pela primeira vez prevista pela Emenda nº 17, de 1965 à Constituição de 1946, que previa a delegação de poderes a comissões especiais, para discussão e votação de projeto de lei. Segundo aquela Emenda Constitucional, o texto do projeto aprovado e publicado seria considerado como adotado pela Câmara respectiva, salvo se, no prazo de 5 dias, a maioria dos membros da Comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requisitasse sua apreciação pelo Plenário.

A segunda aparição da delegação *interna corporis* surgiu com a Emenda nº 1, de 1969, que a previa em seu art. 53, nos seguintes termos:

.....
Art. 53. No caso de delegação a Comissão Especial, sobre a qual disporá o regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será remetido à sanção, salvo se, no prazo de dez dias de sua publicação a maioria dos membros da Comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua votação pelo plenário.
.....

Essa delegação, na abalizada opinião de Pontes de Miranda, possuía os seguintes contornos:

O projeto aprovado pela comissão especial, com observância das regras jurídicas regulamentares e do que se estabelece como conteúdo, tem de ser *publicado*. Dentro do prazo de dez dias, pode a maioria dos membros da comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a aprovação em Plenário. Se isso não ocorre, tempestivamente, o projeto vai à sanção. O Presidente da República pode vetá-lo, no todo ou em parte. (1973, p. 159)

Como se evidencia dos dispositivos constitucionais mencionados e dos comentários trazidos, essa era a típica delegação *interna corporis*, diferente do Instituto trazido pela Constituição de 1988, objeto desta exposição.

Em primeiro lugar, a delegação, como prevista, constituía-se num ato descricionário do Congresso Nacional, que era o senhor de toda a competência

legislativa, sem restrição constitucional. Além disso, o Congresso, a quem cabia autorizar, é quem definia os seus termos e condições - seu conteúdo, forma e limites, bem como podia, a qualquer tempo, retomá-la. Operava-se, pois, nessa hipótese a delegação somente por vontade expressa e formal das duas Casas Legislativas. Nesse ponto, distingue-se absolutamente do procedimento descentrado italiano importado pela Constituição vigente.

Outro aspecto diferenciador importante é o destinatário da delegação. Nessa situação, era comissão especialmente criada em função e para a delegação, cujo objeto era sua própria razão de existência e que, uma vez atingido, acarretava a sua extinção. Já no paradigma italiano, a delegação é feita a comissão permanente, que existe por si só, independente dos projetos sob sua deliberação, com competência pré-definida no Regimento da cada Casa Legislativa.

Raul Machado Horta também aborda o tema. Segundo ele, a constituição italiana é exemplo inovador de constitucionalização das comissões, pois “ali ocorreu a constitucionalização das Comissões Legislativas” (2002, p. 520), em outras palavras, “a transferência às Comissões Legislativas da competência para examinar e aprovar projetos de leis, salvo requerimento qualificado para votação final pelo Plenário” (2002, p. 530).

Segundo esse doutrinador, o instituto da descentralização legislativa às comissões, sob inspiração do exemplo italiano, já havia sido proposto por comissão de juristas formada pelo Senador Nereu Ramos, então Ministro da Justiça, como uma das sugestões de Emenda à Constituição de 1946, visando, aquela época, a abreviação da elaboração das leis. Tal Instituto não logrou êxito. Posteriormente, foi com a Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965, onde se previu, então, a “delegação de poderes às Comissões Especiais da Câmara e do Senado, para discussão e votação de projeto de lei” (2002, p. 527).

Seguindo o mesmo autor, na Constituição de 1962 também foi insculpida a descentralização legislativa, prevendo-se a delegação a Comissão Especial, conforme já referido nos comentários de Pontes de Miranda retromencionados.

Acentua o insigne autor que, na vigência da Carta de 1967, “não se utilizou o procedimento legislativo descentralizado”, o que “não permite (iu) a avaliação sobre a eficácia e o mérito desse procedimento” (2002, p. 536). Constata ainda que “na Itália,

depois de assinalar a resistência que a legislação descentralizada provocou na Comissão da Constituinte, Constantino Mortati registrou aspectos negativos dessa forma de legislação, responsável pela pleora legislativa (...), a desarticulação da atividade do Parlamento, criticando o conteúdo setorial da legislação emanada das Comissões, para atender interesses de grupos restritos” (2002, p. 536).

Doutrinadores ilustres como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Celso Ribeiro Bastos, Paulo Napoleão e Nelson Nery Costa abordam sucintamente o assunto, praticamente reproduzindo o texto constitucional.

Por sua vez, Roberto Barcellos de Magalhães, em sua obra Comentários à Constituição Federal de 1988, aborda criticamente o assunto, que, em sua opinião,

Trata-se de uma forma imprópria de delegação interna, uma vez que não necessita de ato concreto de delegação de poder, promanando de norma constitucional que já tira do Plenário sua competência legislativa ordinária, distribuindo-a às diversas comissões temáticas que o substituem em todo o processo de elaboração legislativa. (1993, p.73)

Nesses termos, não concorda o ilustre doutrinador com a inovação, pois considera

“exagerada a prerrogativa que se concede às comissões que, por definição jurídica, existem para instruir e opinar e não para deliberar, que é função originária do Plenário e da qual só ele poderia abrir mão através de delegações eventuais, expressas e específicas”. (1993, p. 73)

Assim entende o autor porque considera que “a atividade das comissões é meramente técnica e instrutória, nunca final ou decisória do processo legislativo” (1993, p. 73); e arremata, “quando muito, poder-se-ia impor sua audiência obrigatória como condição de validade da fase deliberativa, mas nunca permitir-lhes que se substituam na função soberana do Plenário” (1993, p. 73), concluindo que é “anti-democrática a retirada do Plenário de um direito originário para atribuir-lhe mera faculdade de agir” (1993, p. 74).

Por sua vez, Uadi Lammêgo, faz uma análise evolutiva e comparativa do Instituto. Acentua que no Brasil foi previsto pela primeira vez na Emenda Constitucional nº 17, de 1965 à Constituição de 1946 e que a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a previu no seu art. 53, até que o Constituinte de 1988 o consagrasse de modo exclusivo, às comissões permanentes. Acentua que

seria inconveniente para a democracia (art. 1º, *caput*) atribuir-se a uma comissão temporária, de cunho esporádico, poderes para discutir e votar projetos de lei, pois, isto poderia dar ensejo à existência de comissões *ad hoc*,

criadas de encomenda para satisfazer interesses de grupos minoritários. (2003, p.779, 780)

Cita o referido autor posição de Constatino Mortati no mesmo sentido, já referido por Raul Machado Horta, que fez acirradas críticas a esse tipo de regulamentação constitucional, pois “confia a grupos limitados de deputados a decisão sobre medidas que interessam a todos os cidadãos, subtraindo-as à publicidade que só é possível através do plenário e à contribuição do pensamento e do voto de todos os membros da Câmara” (2003, p. 780).

José Afonso da Silva, Merçon Gustavo e Sidney Guerra, trazem interessante contribuição ao Instituto, esclarecendo o primeiro que

Se trata de critério da Constituição Italiana (art. 72) de atribuir a comissões o exercício da função legislativa plena, que, num momento, se chamou *delegação interna*, mas parecer ser mais uma função própria de substituição do que uma função delegada. (1989, p. 514)

Nesse mesmo entendimento, o segundo e terceiro consideram que

Atribuir a comissões o exercício da função legislativa plena, que, num momento, se chamou delegação interna, mais parece ser uma função própria de substituição do que uma função delegada. (2002, p. 195)

Esta posição é secundada ainda por Henrique Savonitti Miranda, que considera “das atribuições das comissões que merece destaque é a condição de substitutas do plenário, aprovar matérias que, regimentalmente, dispensarem sua apreciação” (1995, p. 625).

5. Análise prática do instituto

5.1. Delimitação do objeto

Cabe, preliminarmente à análise prática do Instituto, tecer alguns esclarecimentos sobre o seu objeto, explicitando as razões de sua delimitação.

Quanto à sede deliberante, destaca-se que a presente análise centrou-se no Congresso Nacional, com ênfase na tramitação de projetos de lei no Senado Federal, e, com referência à Câmara dos Deputados, somente nos casos em que as proposições aprovadas pela Casa de Federação eram enviadas àquela Casa para revisão Constitucional.

Quanto à espécie de proposição legislativa objeto de análise, restringiu-se, de forma exclusiva, aos projetos de lei do Senado, de autoria de individual de Senador, que não versassem matéria de lei Complementar. Dessa forma, embora o art. 91 do Regimento do Senado Federal incluía várias outras hipóteses submetidas ao regime deliberativo das comissões, tais como os projetos de resolução quer versem sobre suspensão de execução de declaração inconstitucional, projetos de decreto legislativo referentes a outorga e renovação de concessão para exploração de serviços de radiodifusão, de sons e imagens, não serão eles objeto de análise e, portanto, não constarão no cômputo da totalização de proposições terminativas.

Quanto ao enquadramento da tramitação no regime terminativo ou conclusivo é importante enfatizar que somente foram considerados sob apreciação deliberativa das comissões aqueles projetos de lei do Senado que foram apreciados terminativamente no Senado Federal e conclusivamente na Câmara dos Deputados, usando a terminologia regimental ambígua dos seus Regimentos Internos. Considerou-se em tais condições e, portanto, incluídos como objeto do presente, os projetos de lei do Senado que, aprovados terminativa e conclusivamente, foram emendados pela Câmara dos Deputados e devolvidos para exame das emendas pelo Senado Federal. Isso porque, na verdade, o Senado Federal não atribui caráter terminativo a projetos oriundos da Câmara dos Deputados, independente do regime de tramitação havido naquela Casa, visando preservar uma possível atribuição de regime de urgência para elas e como, para efeitos regimentais, emenda da Câmara a projeto do Senado é considerada proposição nova, aplica-se esse entendimento aos projetos do Senado

emendados. Entretanto, esse entendimento regimental, para os efeitos desse trabalho, não supera a questão de a matéria ter sido aprovada pelas comissões das duas Casas em sede deliberativa.

Quanto ao período sob análise, por questão de conveniência e de acessibilidade a fontes seguras, fixou-se o período de cinco anos, especificamente os anos de 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004. Preferiu-se tal período porque se presumiu que, passados 17 anos da promulgação da Constituição, o Instituto já estaria devidamente configurado e estabilizado, positiva ou negativamente, e, dessa forma, poder-se-ia mensurar com maior acuidade o espaço por ele efetivamente ocupado.

Prestados esses esclarecimentos, passa-se à análise quantitativa propriamente.

5.2 – Análise quantitativa dos projetos de lei do Senado

5.2.1 – No ano de 2000

Quadro 1:

| Projetos apreciados | | Porcentagem |
|------------------------|-----------|----------------|
| Aprovados | 76 | 80,85 % |
| | | |
| Em decisão terminativa | 60 | 63,83 |
| Aprovados em Plenário | 16 | 17,02 |
| | | |
| Rejeitados | 18 | 19,15% |
| | | |
| Em decisão terminativa | 17 | 18,09% |
| Em Plenário | 1 | 1,06% |
| | | |
| Total | 94 | 100% |

5.2.2 – No ano de 2001

Quadro 2:

| Projetos apreciados | | Porcentagem |
|------------------------|------------|---------------|
| Aprovados | 102 | 85% |
| Em decisão terminativa | 76 | 63,3% |
| Aprovados em Plenário | 26 | 21,7% |
| Rejeitados | 18 | 15,00% |
| Em decisão terminativa | 14 | 11,7% |
| Em Plenário | 4 | 3,3% |
| Total | 120 | 100% |

5.2.3 – No ano de 2002

Quadro 3:

| Projetos apreciados | | Porcentagem |
|------------------------|------------|---------------|
| Aprovados | 99 | 85,34% |
| Em decisão terminativa | 77 | 66,38% |
| Aprovados em Plenário | 22 | 18,96% |
| Rejeitados | 17 | 14,65% |
| Em decisão terminativa | 13 | 11,21% |
| Em Plenário | 4 | 3,44% |
| Total | 116 | 100% |

5.2.4 – No ano de 2003

Quadro 4:

| Projetos apreciados | | Porcentagem |
|------------------------|------------|---------------|
| Aprovados | 71 | 70,29% |
| | | |
| Em decisão terminativa | 46 | 45,54% |
| Aprovados em Plenário | 25 | 24,75% |
| | | |
| Rejeitados | 30 | 29,70% |
| | | |
| Em decisão terminativa | 20 | 19,80% |
| Em Plenário | 10 | 9,90% |
| | | |
| Total | 101 | 100% |

5.2.5 – No ano de 2004

Quadro 5:

| Projetos apreciados | | Porcentagem |
|------------------------|-----------|---------------|
| Aprovados | 47 | 85,45% |
| | | |
| Em decisão terminativa | 37 | 67,27% |
| Aprovados em Plenário | 10 | 18,18% |
| | | |
| Rejeitados | 8 | 14,54% |
| | | |
| Em decisão terminativa | 6 | 10,91% |
| Em Plenário | 2 | 3,63% |
| | | |
| Total | 55 | 100% |

A clareza das informações contidas nos Quadros 1 a 5 torna inexorável a conclusão: a maioria dos projetos de lei do Senado Federal foi aprovada em sede deliberativa de comissões no período em referência.

A consagração do Instituto, em sede legislativa, é evidente. Isso comprova os dados cotejados: em 2000, 81,92% dos projetos foram apreciados (aprovados ou rejeitados) em sede deliberante de comissões; em 2001, 75,00%; em 2002, 77,59%; em 2003, 65,34%; e em 2004, 78,18%.

5.3. Análise quantitativa do Instituto em face da legislação federal

5.3.1. Delimitação do objeto

Quanto ao presente aspecto, o estudo teve por objetivo proceder à análise do Instituto em face da produção normativa federal, especificamente das leis ordinárias federais. Para tanto, fixou-se na pesquisa da legislação federal gerada no mesmo período de análise das proposições, ou seja, nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004, para, dessa forma, perscrutar a origem de cada uma, de forma a identificar quais se originaram de projetos de lei do Senado aprovados em caráter terminativo pelas duas Casas do Congresso Nacional no período em referência.

5.3.2. no Ano de 2000

Quadro 6:

| Projetos apreciados | | Porcentagem |
|---|-----|--------------------|
| Normas jurídicas produzidas no período | 217 | 100% |
| Projetos aprovados terminativamente pelo Congresso Nacional e transformados em normas jurídicas | 7 | 3,2% |

5.3.3. No ano de 2001

Quadro 7:

| Projetos apreciados | | Porcentagem |
|---|-----|--------------------|
| Normas jurídicas produzidas no período | 230 | 100% |
| Projetos aprovados terminativamente pelo Congresso Nacional e transformados em normas jurídicas | 5 | 2,17% |

5.3.4. No ano de 2002**Quadro 8**

| Projetos apreciados | | Porcentagem |
|---|-----|--------------------|
| Normas jurídicas produzidas no período | 237 | 100% |
| Projetos aprovados terminativamente pelo Congresso Nacional e transformados em normas jurídicas | 9 | 3,7% |

5.3.5. No ano de 2003**Quadro 9:**

| Projetos apreciados | | Porcentagem |
|---|-----|--------------------|
| Normas jurídicas produzidas no período | 197 | 100% |
| Projetos aprovados terminativamente pelo Congresso Nacional e transformados em normas jurídicas | 8 | 4,06% |

5.3.6. No ano de 2004

Quadro 10:

| Projetos apreciados | | Porcentagem |
|---|-----|--------------------|
| Normas jurídicas produzidas no período | 241 | 100% |
| Projetos aprovados terminativamente pelo Congresso Nacional e transformados em normas jurídicas | 5 | 2,06% |

Também quanto a esse aspecto, as informações trazidas pelos Quadros 6 a 10 tornam evidente a conclusão, só que em sentido contrário: a participação dos projetos aprovados em sede deliberativa de comissões no período em referência é insignificante no universo de leis produzidas.

Quanto à produção normativa, portanto, a influência do Instituto mostrou-se irrelevante, consoante comprova os dados consolidados: no ano de 2000, de 217 leis ordinárias geradas, apenas 7, ou seja, 3,2% foram aprovados em sede deliberante de comissões; em 2001, de 230 leis, apenas 5, ou seja, 2,17%; em 2002, de 237 leis, apenas 9, ou seja, 3,7%; em 2003, de 197 leis, apenas 8, ou seja, 4,06%; e em 2004, de 241 leis, apenas 5, ou seja, 2,06%.

6. Conclusão

A exposição realizada sobre o Instituto, especialmente quanto à sua normatização, doutrina e análise quantitativa, permite inferir algumas conclusões.

Similarmente à Itália, trata-se aqui de, em tese, procedimento legislativo extraordinário, subsidiário do procedimento normal de deliberação das leis, onde o Plenário das Casas Legislativas é a sede deliberante e, ainda, tal como lá, o Constituinte de 1988 reservou aos regimentos internos a ampla regulamentação do Instituto.

Quanto à normatização, cabe inicialmente destacar a nomenclatura equívoca adotada tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados denomina a sede deliberativa das comissões de “apreciação conclusiva” e o do Senado Federal de “apreciação terminativa”.

No caso da nomenclatura adotada pela Câmara dos deputados, ela não carrega nenhum significado próprio, pois, conclusivo é, por redundância, “aquilo que indica ou exprime conclusão” (HOUAIS, 2001, p. 787). Trata-se, pois, de uma definição mais evasiva do que esclarecedora.

No caso do Senado Federal, a solução revelou-se pior, pois tomou-se de empréstimo conceito existente que implica no contrário do que o Instituto significa. A expressão “terminativa” é nomenclatura de direito processual que classifica um tipo de decisão judicial, especificamente é espécie de decisão judicial que encerra o processo sem julgamento do mérito. Nas palavras de Moacyr Amaral dos Santos “tais são as chamadas sentenças terminativas – põem termo à relação processual, sem julgamento do mérito” (1992, p.6.), o que, efetivamente, é o contrário da apreciação em sede deliberativa de comissões.

Ainda quanto aos Regimentos, tanto um, quanto o outro, atribuem ao Presidente das Casas respectivas a competência para definir o regime de tramitação das proposições, inclusive o de atribuir se a deliberação caberá a Comissão ou ao Plenário. (art. 17, II, a, RICD, e arts. 48, X, e 49, I)

Ambos os Regimentos expressam regra geral de apreciação terminativa. Nisso se assemelham, mas a partir daí tratam de forma díspar o assunto. Na Câmara

passa-se a elencar hipóteses de inadmissibilidade de deliberação em sede deliberante de comissão, enquanto no Senado, mais percuciente, traz inovação: além da prerrogativa privativa do Presidente do Senado de despachar as proposições, prevê também hipóteses nas quais, com concordância das lideranças, pode também ser atribuído esse regime especial de tramitação.

Quanto à previsão do recurso para que a proposição venha à deliberação do Plenário, ambos os Regimentos prevêm os mesmos ritos, prazos e publicidade.

Doutrinariamente, quanto à natureza jurídica do Instituto, tal como na doutrina italiana, também na doutrina nacional reina a indefinição.

Na doutrina italiana, em sua maioria, como já revelado, considera-se que se trata de delegação de competência da Casa legislativa a comissão.

No Brasil, não há posição prevalente. Por um lado vozes eminentes da doutrina nacional comungam do entendimento majoritário da doutrina italiana, tais como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Celso Ribeiro Bastos, Paulo Napoleão e Nelson Nery Costa. Outros doutrinadores nacionais, capitaneados por Roberto Barcelos de Magalhães, repelem absolutamente o Instituto, entendendo ser ele antidemocrático.

Além dessas posições, uma terceira vertente, liderada por José Afonso da Silva, acompanhado por Merçom Gustavo, Sidney Guerra e Henrique Savonitti Miranda, julga tratar-se de substituição e não de delegação.

Todas as configurações jurídicas atribuídas à competência deliberativa em sede de comissão não merecem prosperar, pois não encontram respaldo nas doutrinas dos institutos jurídicos em que foram enquadrados.

Quanto ao enquadramento como delegação, segundo Plácido e Silva, em sua obra “Vocabulário Jurídico”, volume II, o instituto da delegação,

expressa na linguagem jurídica, em sentido amplo, a concessão ou a transmissão de um poder, atribuído ou inerente a uma pessoa, promovida por esta a outrem para que pratique atos, que lhe eram confiados, ou exerça função, que lhe era atribuída ou confiada. (1973, p. 488)

Dessa definição infere-se a impropriedade do seu uso, pois a delegação implica, necessariamente, a transmissão ou constituição de poderes, voluntariamente, de alguém a outrem. No caso da sede deliberante de comissão, a competência é própria dessas, por outorga constitucional, não havendo qualquer transferência de competência do Plenário das Casas Legislativas, mesmo porque não se pode transferir

o que não se tem. A delegação, portanto, pressupõe a transferência voluntária de competência própria a outrem, o que efetivamente, não ocorre.

Quando ao enquadramento como substituição, parece ainda mais equivocado, considerando as suas acepções jurídicas. Caracteriza-se esse instituto – da substituição- pela troca ou permuta; na colocação de uma coisa por outra, ou, em relação às pessoas, é a colocação de uma delas em lugar da outra, para fazer o que lhe era atribuído, ou para assumir a posição que a outra ocupava. Trata-se, pois, de instituição de cunho eminentemente civil, existente no direito creditório, nos contratos de aluguel, de transporte, em matéria hereditária, onde, na falta de um, sucede outro, o que, também, não ocorre na hipótese, visto que a deliberação em sede de comissão é originária, posta na Constituição.

Noutra acepção, a substituição é instituto de direito processual, que ocorre quando alguém defende direito alheio em nome próprio. O que a caracteriza é a separação entre o titular do direito subjetivo e o exercício da ação judicial, o que evidentemente não tem lugar na concepção do Instituto em estudo.

Doutrinariamente, portanto, a única concordância é que o ato dos Presidentes do Senado e da Câmara é um ato discricionário, no sentido de que sobre ele não cabe qualquer interferência da respectiva Casa Legislativa, sendo o Presidente o senhor exclusivo da oportunidade e conveniência de atribuir a determinada proposição o regime deliberativo das comissões. Esclareça-se, por oportuno, que a interposição de recurso para que a matéria seja apreciada pelo Plenário não interfere naquela prerrogativa presidencial, mas, na verdade ela opõe-se à decisão da comissão e, por isso, visando rediscuti-la, chama a matéria à deliberação do Pleno da Casa respectiva.

Já na análise quantitativa, conforme tabelas trazidas, quanto à relevância do instituto no processo legislativo e na produção normativa, chega-se a conclusões opostas.

No processo legislativo, o instituto revela-se consagrado, contribuindo efetiva e positivamente no procedimento de deliberação das Casas Legislativas, principalmente no Senado Federal, o que é revelado, de forma contundente, pela proporção de projetos assim aprovados por aquela Casa da Federação. Portanto, o Instituto da sede

deliberativa das comissões otimiza o processo legislativo e desafoga, conseqüentemente, a pauta dos trabalhos do pleno do Legislativo.

Em sentido contrário, ao analisar a repercussão desse Instituto na produção normativa, ou seja, na participação dos projetos aprovados em sede deliberativa de comissões, tanto pelo Senado Federal quanto pela Câmara dos Deputados, que se transformaram em leis ordinárias, constata-se a insignificância de sua porcentagem, que, no período em estudo, atingiu o máximo 5% de participação.

Nesse contexto, infere-se que o instituto de deliberação em sede de comissões constitui em excelente estratégia de otimização dos trabalhos legislativos, mas não é significativo na produção normativa do País.

A deliberação legislativa em sede de comissão, portanto, é atualmente, instituto jurídico sem definição regimental uniforme e sem enquadramento jurídico adequado, que, apesar disso, encontra-se plena e totalmente efetivado no âmbito do processo legislativo como instrumento de otimização dos procedimentos legislativos, desafogando a pauta de trabalhos dos Plenários das Casas do Congresso Nacional.

7– Referências Bibliográficas

A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ITALIANA – Associação Cultural Brasil-Itália (A .C.B.I.)

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional / Celso Ribeiro Bastos – 18ª ed. Ampl. e atual – São Paulo: Saraiva, 1997;

BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988 / Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra Martins. – São Paulo: Saraiva, 1995 – volume 4 – tomo I;

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Presidência. Relatório da Presidência : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Presidência. Relatório da Presidência : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Presidência. Relatório da Presidência : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Presidência. Relatório da Presidência : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Presidência. Relatório da Presidência : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2000.

BRAULE, Marilene Oliveira. A Extensão do Poder Conclusivo aos Projetos de Decreto Legislativo – Folheto da Câmara dos Deputados – Secretaria de Empreendimentos da Universidade de Brasília: Curso de Extensão e Formação de Secretário de Comissão, Brasília, 2002;

BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada/ Uadi Lammêgo Bulos. 5ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 39/2002 – São Paulo: Saraiva, 2003;

COSTA, Nelson Nery. Constituição Federal anotada e explicada/ Nelson Nery Costa, Geraldo Magela Alves. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2003;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo / Manoel Gonçalves Ferreira Filho – 3ª ed., atual. – São Paulo: Saraiva, 1995;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional / Manoel Gonçalves Ferreira Filho – 18ª ed. Ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 1990;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988 / Manoel Gonçalves Ferreira Filho – São Paulo: Saraiva, 1997 – volume 1;

FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira / Pinto Ferreira – São Paulo: Saraiva, 1992 - volume 3;

GUERRA, Sidney; Merçon Gustavo. Direito Constitucional aplicado à função legislativa / Sidney Guerra; Gustavo Merçon – Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002;

HORTA, Raul Machado – Professor Catedrático e Emérito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. – Direito Constitucional – 3ª ed. revista, atualizada e ampliada - Belo Horizonte – Del Rey, 2002;

JÚNIOR, Gabriel Dezen. Curso Completo de Direito Constitucional – Vol. I / Gabriel Dezen Júnior – 9ª ed. – Brasília: Vesticon, 2005;

MAGALHÃES, Roberto Barcellos de. Comentários à Constituição Federal de 1988 / Roberto Barcellos de Magalhães – Rio de Janeiro: Liber Júris, 1993 – volume 2;

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. 2ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda. 1973 – Tomo III;

NOGUEIRA DA SILVA, Paulo Napoleão. Breves comentários à Constituição Federal, vol. 2 / Paulo Napoleão Nogueira da Silva. - Rio de Janeiro: Forense, 2003 – 2º volume;

REVISTA FORENSE, v. 1 – José Alfredo de Oliveira Baracho: Constituição e Processo - O Modelo Constitucional e a Teoria Geral do Processo Constitucional. Natureza e Categoria dos Princípios Processuais Inseridos na Constituição. Publicação bimestral - Volume 353 – 2001 (janeiro/fevereiro) – Rio de Janeiro: Forense – 2001.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo – 5ª ed. ver. e ampl. de acordo com a nova Constituição – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1989.