

Livro Eletrônico

[www.igepp.com.br](http://www.igepp.com.br)



Prof.ª Nelma Fontana

Módulo Organização  
dos Poderes

[Poder Legislativo]



## SUMÁRIO

Sumário **Erro! Indicador não definido.**

Considerações Iniciais 3

Composição 4

Reuniões 7

Órgãos 9

*1 – Comissão parlamentar de inquérito 12*

Atribuições 20

*1 – Congresso Nacional 20*

*2 – Câmara dos Deputados 25*

*3 – Senado Federal 26*

Deputados e Senadores 29

*1 – Imunidade material 30*

*2 – Imunidade Formal e foro por prerrogativa de função 33*

*3 – Imunidade Probatória, testemunhal e outras garantias 37*

*4 – Vedações 38*

*5 – Perda de mandato 39*

Fiscalização contábil, financeira e orçamentária 42

*1 – Tribunal de Contas da União 42*

*2 – Tribunais de Contas Estaduais, Distrital e Municipais 50*



## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na antiguidade grega, Aristóteles, em sua obra Política, identificou que o poder soberano exercia três distintas funções: administrar, legislar e julgar. Charles de Montesquieu, no século XVIII, acompanhou o pensamento do filósofo grego quanto à existência das três funções, mas divergiu do fato de serem exercidas pela mesma pessoa ou instituição. Assim, com o propósito de dividir o exercício dessas funções entre órgãos distintos, para impor limites à atuação do poder soberano, propugnou por uma separação de poderes, dando origem à teoria da tripartição de poderes. 3

O poder estatal deve ser contido pelo próprio exercício do poder, na concepção de Montesquieu, porque se as funções de administrar, legislar e julgar são exercidas por órgãos distintos e não subordinados, um acaba restringindo a atuação do outro, nos limites legais.

Consolidada na Revolução Francesa, as premissas dessa teoria estão presentes em boa parte das Constituições, mormente no mundo ocidental. Entretanto, a separação de poderes que hoje se adota não é tal qual fora idealizada pelo filósofo francês, porque não está carregada de rigidez absoluta como apregoado.

Nos tempos atuais, é preciso haver entre os órgãos que exercem as funções estatais harmonia, interação e coordenação. Dessa forma, cada órgão exerce com preponderância uma função, mas sem exclusividade, de modo que atipicamente um poder exerce função típica de outro. Esse modelo flexível de separação de poderes foi adotado pela Constituição Federal, como se nota no artigo 2º: "*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*" A harmonia e a independência entre os Poderes é o que permite o mecanismo de controles recíprocos, denominado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

**As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, exercidas com a mesma importância, sem nenhuma hierarquia. Atipicamente, o Legislativo administra e julga.**

O Poder Legislativo cumpre papel de fundamental relevo para o País, pois desempenha três atribuições primordiais para a consolidação da democracia: representar o povo brasileiro, legislar sobre os assuntos de interesse nacional, regional ou local e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Como os entes federativos são todos autônomos, cada unidade federativa tem a sua representação de Legislativo. A União, o Congresso Nacional; os Estados-membros, as Assembleias Legislativas; o Distrito Federal, a Câmara Legislativa; os Municípios, a Câmara de Vereadores.

As normas gerais de organização do Legislativo da União estão contidas na Constituição Federal. Estados, Distrito Federal e Municípios organizam o próprio Legislativo, ora guardando simetria com a Constituição Federal, ora agindo com autonomia, como se verá adiante.

O Estudo do Poder Legislativo será feito em duas partes: 1. organização, estrutura, atribuições, garantias e vedações; 2. processo legislativo.

Iniciemos.

## 2.COMPOSIÇÃO

No âmbito da União, o Poder Legislativo é **exercido pelo Congresso Nacional**, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Câmara dos Deputados é composta de representantes do povo. Senado Federal representa os Estados e o Distrito Federal. Esse **bicameralismo resulta do modelo federativo de Estado** adotado pelo Brasil, que requer um órgão atuante como representante das unidades autônomas, para que participem do processo de formação da vontade nacional. 5

No Brasil, a representatividade de Estados e do Distrito Federal no Senado é igualitária, uma vez que cada ente elege três senadores, independentemente de sua população. Note que não obstante sejam entes federativos autônomos, **os municípios não têm representatividade nacional**, razão pela qual são chamados entes anômalos (ou atípicos).

**República e democracia exigem a representatividade popular**, papel exercido pela Câmara dos Deputados, no âmbito da União; pela Assembleia Legislativa, no âmbito dos Estados; pela Câmara de Vereadores, nos municípios e pela Câmara Legislativa, no Distrito Federal.

Perceba que o Legislativo da União é bicameral, em razão do modelo federativo de Estado. Os demais entes federativos têm Legislativo unicameral, porque não há razão para falar em bicameralismo, uma vez que um ente federativo não tem qualquer ingerência sobre outro, isto é, um estado não participa do processo legislativo de outro, tampouco os municípios participam do processo legislativo dos estados.

As Casas do Congresso Nacional atuam, normalmente, em separado, conforme o regimento interno de cada uma, sem nenhuma interferência de uma sobre a outra. Entretanto, há situações em que o trabalho se dá em sessão conjunta, nos termos do artigo 57 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional, a Câmara e o Senado têm competências distintas e cada órgão tem a sua própria organização interna, nos termos do Regimento Comum, do Regimento Interno da Câmara e do Regimento do Senado. Entretanto, **o processo legislativo federal é bicameral**, de modo que a criação de uma lei depende da manifestação das duas Casas do Congresso Nacional.

As deliberações de cada Casa e de suas Comissões devem, em regra, ser tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (artigo 47 da CRFB/88). Nota-se **a regra dos quóruns é a de maioria relativa**. O quórum somente será outro quando a Constituição Federal expressamente assim dispuser. É o que

acontece, por exemplo, com emendas constitucionais, que exigem quórum de três quintos (art. 60); lei complementar, que requer maioria absoluta (art. 69); dois terços para que a Câmara dos Deputados autorize processo contra o Presidente da República.

Diz-se **legislatura** o período de atuação do Poder Legislativo. No Brasil, a legislatura é de quatro anos. Assim, o mandato de um deputado dura uma legislatura e o do senador dura duas legislaturas.

Os **deputados**, representantes do povo, são eleitos pelo **sistema proporcional**, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. No sistema proporcional, regulamentado pelo Código Eleitoral, não necessariamente o candidato mais votado será o candidato eleito.

6

No sistema proporcional, o resultado final da eleição depende da aplicação dos chamados quocientes eleitoral (QE) e partidário (QP). O quociente eleitoral é definido pela soma do número de votos válidos, dividida pelo número de cadeiras em disputa. Apenas os partidos que atingem o quociente eleitoral têm direito a alguma vaga. Em seguida, será calculado o quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos obtidos pelo partido, dividido pelo quociente eleitoral. O resultado dessa conta corresponde ao número de cadeiras a serem ocupadas.

Havendo sobra de vagas, divide-se o número de votos válidos do partido pelo número de lugares obtidos mais um. Quem alcançar o maior resultado assume a cadeira restante. Somente depois de tudo isso, são encontrados os mais votados dentro de cada partido e esses são os eleitos.

A dificuldade do sistema proporcional foi o que levou a Justiça Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal a entenderem que, quando a eleição é proporcional, o **mandato é do partido**, de modo que por infidelidade partidária, o deputado poderá perder o seu mandato. Na mesma linha, a Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Resolução 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral estabelecem que deputados e vereadores podem mudar de legenda, sem perda de mandato, nas seguintes hipóteses: a) incorporação ou fusão do partido; b) criação de novo partido; c) desvio no programa partidário ou grave discriminação pessoal. A Lei 13.165/2015 acrescentou outra possibilidade: troca de legenda nos 30 dias anteriores ao último dia do prazo para a filiação partidária, que ocorre seis meses antes do pleito.

Atualmente, nos termos da Lei complementar 78/1993, o número total de deputados federais é o de **513**. É de se notar que esse número não é estabelecido pela Constituição Federal, mas por lei complementar, de modo a tratar-se de número fixo, mas que pode ser aumentado ou diminuído sem a necessidade de emendar a Constituição Federal.

A Lei Maior preceitua no artigo 45, § 1º, que o número total de Deputados e a representação por Estado e pelo Distrito Federal devem ser **definidos por lei complementar**. No cálculo do número de deputados federais por Estado e pelo Distrito Federal, é preciso respeitar a **proporcionalidade da população de cada um, respeitados o limite mínimo de oito deputados e máximo de setenta**. Território também elege deputados federais, mas a quantidade é fixa, independente da população. **Cada Território elege quatro deputados**.

Com efeito, Estados mais populosos elegerão mais deputados e os menos populosos, proporcionalmente, menos deputados, já que estes representam o povo. Por exemplo: o Estado de São Paulo, nas eleições de 2018, elegeu 70 deputados (limite máximo). O Distrito Federal, por sua vez, elegeu o limite mínimo, qual seja, o de oito deputados. Por outro lado, Território, independentemente do número de habitantes, elege quatro deputados.

**No ano que antecede as eleições**, cabe ao Congresso Nacional proceder aos ajustes necessários, para que nenhuma unidade da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados e se respeite a proporcionalidade exigida pela Constituição. Se constatado que houve crescimento populacional em um Estado e redução em outro, os ajustes deverão ser feitos, **por lei complementar**.

Convém esclarecer que o Tribunal Superior Eleitoral, no ano de 2013, editou a Resolução 23.389, para redistribuir a quantidade de deputados por Estado, em razão dos novos índices apresentados pelo IBGE. A Resolução, entretanto, foi alvo de ação direta de inconstitucionalidade, porque a matéria é reservada à lei complementar. Na ocasião, ao julgar a ação procedente (ADI 4.963), o Supremo Tribunal Federal esclareceu que o artigo da LC 78/1993 que autoriza o TSE a tratar do assunto, não se compatibiliza com a Constituição, pois compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de distribuição do número de deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. Assim, é inviável transferir a escolha de tal critério ao Judiciário, porque envolve juízo de valor.

Deputados têm **mandato de quatro anos**. Como o mandato coincide com a periodicidade das eleições, a renovação das vagas também se dá a quatro anos, 100% delas, isto é, a cada quatro anos, são renovadas as 513 cadeiras na Câmara dos Deputados.

A **idade mínima** para ser deputado é a de 21 anos.

**Suplente de deputado** é o candidato que não atingiu o número de votos necessários para ser eleito, mas figura, na ordem decrescente dos votos recebidos, na

lista de suplência do partido e aguarda ser convocado para substituir o titular, temporariamente, nos seus afastamentos e licenças, ou, definitivamente, nas hipóteses de morte, renúncia ou perda do mandato.

**Senador** representa os **Estados e do Distrito Federal** e são eleitos segundo o **princípio majoritário** (o candidato mais votado é o candidato eleito). Diferentemente do que se aplica aos deputados, que têm eleição proporcional, "a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor." Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal firmado na ADI 5081.

8

Cada Estado e o Distrito Federal elegem **três Senadores**, independentemente de sua população. Note que em razão de o senador não representar o povo, mas sim os Estados e o Distrito Federal, a Constituição assegura o equilíbrio federativo ao fixar a mesma quantidade de senadores para cada ente federativo.

Como o mandato do senador é de oito anos (duas legislaturas), a representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. Assim, a cada quatro anos, Estados e DF elegem cada qual ora dois senadores, ora um. Em 2018, foram eleitos por Estado dois senadores, de modo que em 2022, será eleito um; em 2026, serão eleitos dois e assim sucessivamente.

**Cada Senador é eleito com dois suplentes.** Observe que diferentemente dos suplentes de deputado, os suplentes de senador têm o registro de suas candidaturas junto com o titular. Por exemplo: O candidato João é o titular; a Maria, a 1ª suplente; o José, o 2º suplente.

## 3. REUNIÕES

O Congresso Nacional é composto de Câmara dos Deputados e Senado Federal e atua, em regra, por meio da manifestação separada de cada uma de suas Casas, sem nenhuma relação de dependência ou de subordinação entre elas. Entretanto, há situações em que a atuação das Casas se dá em **sessão conjunta**, isto é, deputados e senadores se reúnem num mesmo espaço geográfico, para uma finalidade comum. 9

O § 3º do artigo 57 da Constituição Federal enumera algumas hipóteses exemplificativas em que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reúnem-se em sessão conjunta. São elas:

- ✓ inaugurar a sessão legislativa;
- ✓ elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas;
- ✓ receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- ✓ conhecer do veto e sobre ele deliberar.

**Cuidado! Sessão conjunta não é sinônima de sessão unicameral.**

Na **sessão conjunta**, a atuação do Congresso Nacional é bicameral (**separada**), embora as discussões e as votações ocorram no mesmo ambiente. Por exemplo: é da competência do Congresso Nacional, em sessão conjunta, decidir sobre os vetos do Presidente da República a projetos de lei. No caso, a análise é feita pelas Casas em conjunto, mas a votação é separada, de maneira que será preciso que 257 deputados e 41 senadores votem pela derrubada do veto, já que o quórum exigido é o de maioria absoluta.

Por outro lado, na **sessão unicameral**, deputados e senadores passam a ser considerados apenas parlamentares, sem distinção, de maneira que as decisões serão tomadas pelos 594 parlamentares, em conjunto (**votação conjunta**). Assim, na sessão unicameral, o quórum de maioria absoluta considera a manifestação favorável de 298 parlamentares, independentemente de ser deputado ou senador.

A sessão conjunta é comum e compatível com o modelo de bicameralismo brasileiro, mas a sessão unicameral é atípica e só constou do artigo 3º do ADCT (revisão simplificada da Constituição), norma já exaurida, e do artigo 81 da Constituição, que prevê que o Congresso Nacional eleja Presidente e Vice-Presidente da República, quando os cargos ficam vagos nos dois últimos anos do mandato. Evidentemente, a sessão unicameral fragiliza o Senado, já que a quantidade de deputados é muito maior do que a de senadores. Assim, a sessão unicameral é excepcional.

Nos termos do artigo 57 da Constituição Federal, o Congresso Nacional realiza o seu trabalho em **Sessões Legislativas Ordinárias, Sessões Legislativas Extraordinárias e Sessões Preparatórias.**

Os trabalhos legislativos são desenvolvidos em encontros no âmbito dos respectivos órgãos: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Os encontros no Plenário são chamados sessões.

A **Sessão Legislativa Ordinária (SLO)** corresponde ao período habitual e anual de trabalho do Congresso Nacional, que compreende o período **de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.** As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados (§ 1º do artigo 57 da CF).

Note: a SLO vai do dia 02/02 ao dia 22/12, com um recesso em julho. Cada Sessão Legislativa Ordinária é **composta de dois períodos** (02/02 a 17/07 e 1º/08 a 22/12). O intervalo entre os períodos legislativos é chamado de recesso parlamentar.

A Constituição Federal **proíbe a interrupção da Sessão Legislativa sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (57, § 2º).** Assim, até o dia 17/07, deve o Congresso Nacional ter apreciado e aprovado o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) enviado pelo Presidente da República, porque do contrário, os trabalhos deverão ser prorrogados até que ocorra a aprovação e envio do projeto à sanção presidencial. **Frise-se: se não for aprovado o projeto da LDO, não haverá recesso, pois a SLO será automaticamente prorrogada.**

Se houver a necessidade de o Congresso Nacional atuar nos períodos de recesso parlamentar, poderá ser convocado extraordinariamente e o trabalho desenvolvido nesse período integrará a chamada **Sessão Legislativa Extraordinária (SLE).**

A depender do assunto, a convocação extraordinária poderá ser feita pelo **Presidente da República, Presidente da Câmara, Presidente do Senado e pela maioria dos membros de ambas as Casas.**

Em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República, a convocação extraordinária será feita pelo Presidente do Senado. Nesses casos, os parlamentares **não poderão recusar a convocação extraordinária.**

Em caso de urgência ou interesse público relevante, a convocação extraordinária poderá ser feita pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, mas **o atendimento da convocação será feito pela maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.**

Independentemente do motivo da Sessão Legislativa Extraordinária, o Congresso Nacional **somente poderá deliberar sobre o assunto que gerou a sua convocação, exceto as medidas provisórias** que estiverem em vigor na data da convocação extraordinária, que deverão ser automaticamente incluídas na pauta.

11

Na sessão legislativa extraordinária, **é vedado o pagamento de parcela indenizatória** aos parlamentares, em razão da convocação. O Supremo Tribunal Federal, na ADI 4.587, entendeu que essa vedação é norma de reprodução obrigatória pelos Estados, de forma que as Assembleias Legislativas não poderão fazer o pagamento de indenizações (*jetons*) aos seus parlamentares em decorrência de convocação extraordinária.

Antes da abertura da Sessão Legislativa Ordinária, para dar posse aos parlamentares e para eleição dos membros da Mesa Diretora da Câmara e da Mesa Diretora do Senado, acontece a **Sessão Preparatória.**

O § 4º do artigo 57 da Constituição Federal determina que cada uma das Casas do Congresso Nacional se reúna em sessões preparatórias, **a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura.** Como os membros das Mesas têm mandato de dois anos, na prática, durante a legislatura, ocorrem duas sessões preparatórias, uma no primeiro ano da legislatura e outra no terceiro ano, já que é necessário eleger novos membros para as Mesas.

Sessão Preparatória	SLO	SLE
<p>A partir de 1º/02 do primeiro ano da legislatura;</p> <p>Finalidades: posse de parlamentares; eleição da Mesa.</p>	<p>02/02 a 17/07</p> <p>recesso</p> <p>1º/08 a 22/12</p> <p>Finalidade: período de trabalho do Congresso Nacional.</p>	<p>Acontece nos recessos</p> <p>Finalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. assuntos de urgência e de interesse público relevante;</li> <li>2. dar posse e receber o compromisso do PR; estado de defesa; estado de sítio; intervenção federal.</li> </ol>

## 4. ÓRGÃOS

As Casas do Congresso Nacional, para o exercício de suas atribuições, organizam-se em órgãos colegiados. Os principais são o Plenário, a Mesa Diretora e as Comissões, dentre outros criados pelos seus respectivos regimentos internos.

O **Plenário** é instância máxima de deliberação e é composto de todos os parlamentares da Casa. Nele, os parlamentares, reunidos em sua totalidade, discutem e votam soberanamente as proposições em tramitação, no cumprimento da função constitucional conferida ao Poder Legislativo de elaboração do ordenamento jurídico e de fiscalização financeira e orçamentária.

As **Mesas Diretoras** dirigem os trabalhos legislativos e os serviços administrativos das Casas. Cabe à Câmara e ao Senado, por meio do Regimento Interno, definir a composição desses órgãos colegiados. Atualmente, cada Mesa é integrada por Presidente, 1º Vice-presidente; 2º Vice-presidente e quatro secretários. Esses membros são eleitos em sessão preparatória, para **mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.**

Perceba: o mandato é de dois anos e é vedada a recondução para o mesmo cargo. Não há impedimento de que alguém seja eleito 1º Secretário da Mesa da Câmara e na eleição subsequente seja eleito 2º Vice-presidente, por exemplo.

Outro ponto que merece destaque é o de que a vedação de recondução para o mesmo cargo alcança apenas a legislatura. Assim, é possível que uma pessoa tenha dois mandatos consecutivos de Presidente do Senado, desde que em legislaturas diferentes. Exemplifiquemos:

56ª Legislatura				
Fevereiro/2019	2020	2021	Janeiro/2023	✓
João: 3º secretário	João: 3º secretário	João: 1º secretário	João: 1º secretário	
João: Presidente	João: Presidente	João: Presidente	João: Presidente	X

Em legislaturas diferentes, pode ocorrer de uma pessoa ter dois mandatos iguais e consecutivos na Mesa Diretora:

14

56ª Legislatura		57ª Legislatura		✓
2021	<b>Janeiro/2023</b>	<b>Fevereiro/2023</b>	2024	
João: Presidente	João: Presidente	João: Presidente	João: Presidente	

**Cuidado!** O Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida na ADI 6.524, em dezembro de 2020, consolidou o entendimento de que membros da Mesa Diretora da Câmara e do Senado não poderão ser reeleitos ao mesmo cargo na mesma legislatura. **Em decorrência desse entendimento, o Tribunal, em sede de medida cautelar concedida nos autos da ADI 6674 (Relator Alexandre de Moraes) e da ADI 6721 Relator Roberto Barroso), declarou a inconstitucionalidade de dispositivos de Constituição estadual que permitiam a reeleição de membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa. Assim, ao que parece, restou superado o posicionamento anterior da Corte, de modo que as normas estaduais deverão guardar simetria com a Constituição Federal, isto é, deverão impedir a reeleição de membros da Mesa Diretora dentro da mesma sessão legislativa.**

Na constituição das Mesas, é assegurada, tanto quanto possível, **a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.**

Uma vez feita a eleição dos membros das Mesas da Câmara e do Senado, automaticamente, far-se-á a composição da Mesa do Congresso Nacional, porque nos termos do § 5º do artigo 57 da Constituição Federal, **a Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal**, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Ilustremos:

Mesa da Câmara		Mesa do Congresso		Mesa do Senado
Rodrigo		Davi	←	Davi
Marcos	→	Marcos		Antônio
Luciano		Lasier	←	Lasier
Soraya	→	Soraya		Sérgio
Mário		Eduardo	←	Eduardo
Fábio	→	Fábio		Flavio
André		Luís Carlos	←	Luís Carlos

**Note:** a) o Presidente do Senado é o Presidente do Congresso; b) o Presidente da Câmara não integra a Mesa do Congresso; c) o 1º Vice-Presidente da Câmara é o 1º Vice-Presidente do Congresso; o 2º Vice-Presidente do Senado é o 2º Vice-Presidente do Congresso e assim segue.

Por último, tratemos das Comissões. O artigo 58 da Constituição Federal dispõe que o Congresso Nacional e suas Casas terão **comissões permanentes e temporárias**. Comissões são órgãos colegiados da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, compostos de um pequeno número de membros, para o exercício das atribuições definidas pela Constituição Federal e por regimentos internos.

Na composição de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a **representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa**.

As comissões permanentes são **criadas pelo regimento interno**, possuem caráter técnico e são destinadas, dentre outras coisas, a apreciar as proposições, emitir parecer e fiscalizar as ações governamentais. São exemplos de comissões permanentes da Câmara dos Deputados: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Nos termos do § 2º do artigo 58 da Constituição Federal, as comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, têm as seguintes atribuições:

- ✓ **discutir e votar projeto de lei** que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver **recurso de um décimo** dos membros da Casa;
- ✓ realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- ✓ **convocar Ministros de Estado** para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- ✓ receber petições, reclamações, representações ou queixas **de qualquer pessoa** contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- ✓ solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

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

As **comissões temporárias** são criadas para uma finalidade específica, por ato próprio, por prazo determinado, e são extintas após a conclusão de seus trabalhos. São espécies de comissões temporárias: A Comissão Parlamentar de Inquérito e a Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional. A respeito da primeira, dadas as suas peculiaridades, trataremos em tópico específico. Quanto à segunda (**Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional**), nos termos § 4º do artigo 58 da Constituição Federal, suas atribuições serão definidas no regimento comum, para **atuação durante os recessos parlamentares**. A eleição dos membros dessas comissões deve ocorrer na última sessão ordinária do período legislativo, em cada Casa Legislativa.

16

Tanto as Comissões permanentes quanto as temporárias **podem convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado**. Note: as Comissões fazem requisição e não convite. Sendo assim, o não comparecimento sem justificativa plausível importa crime de responsabilidade.

No mesmo sentido, as Mesas Diretoras poderão encaminhar aos Ministros de Estado e aos titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência pedidos escritos de informação. Caso haja recusa, inobservância do prazo de 30 dias ou prestação de informações falsas, a autoridade responderá por crime de responsabilidade.

Vale dizer que os Ministros de Estado poderão comparecer a qualquer das Casas do Congresso Nacional, ou a qualquer de suas Comissões, por iniciativa própria e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

Dois aspectos devem ser observados a respeito da possibilidade de convocação de Ministro de Estado e de titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República:

1. O direito de requerer informações foi conferido pela Constituição às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, às Casas e às Comissões, e não a parlamentares individualmente. Dessa forma, parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa à qual pertence (STF. RMS 28.251).

2. É inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que permite a Assembleia Legislativa convocar o presidente do Tribunal de Justiça para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado (ADI 2.911).

## 5. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é órgão temporário da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional (CPMI), destinado a investigar fato determinado e de interesse público.

A investigação feita pela CPI tem **natureza político-administrativa** e reflete **função típica do Poder Legislativo: fiscalizar**.

18

### Criação

Nos termos do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito requer a observância de três requisitos: **a)** requerimento de, pelo menos, um terço dos membros da Casa (Princípio da Formalidade); **b)** o objeto da investigação deve ser fato determinado; **c)** prazo certo para conclusão da investigação e apresentação de um relatório. **Essa norma constitucional é de observância obrigatória nos Estados e nos Municípios (ADI 3.619)**, isto é, os estados e os municípios não podem definir outros requisitos para instauração de CPI, além dos que foram previstos na Constituição Federal.

Em atendimento ao **Princípio da Formalidade**, a **instauração** de CPI, na Câmara, depende de requerimento de 171 deputados **(1/3)**; no Senado, de 27 senadores **(1/3)**. Se a Comissão for mista, o requerimento deve ser de um terço dos membros de cada uma das Casas.

Vale dizer que, em tese, é possível a **criação simultânea de CPI na Câmara e no Senado**, para investigar um mesmo assunto, em razão da autonomia das Casas Legislativas.

A CPI não pode ser instaurada para investigar fato genérico, impreciso, abstrato. O **fato deve ser previamente determinado**, para que o trabalho de investigação obtenha êxito e possa ser apresentado um relatório conclusivo. Acrescente-se, ainda, que uma CPI genérica prejudicaria a pessoa eventualmente investigada, que não poderia ser constrangida a ter que prestar depoimento a respeito de assunto incerto, situação que poderia gerar autoincriminação.

**Fato determinado não significa fato único**. É possível que uma CPI trate de mais de um fato, desde que sejam todos determinados. É possível também que uma CPI

tenha sido instaurada para a investigação de um fato e que, ao longo da investigação, outros fatos interligados ao primeiro tenham surgido. Nesse caso, **basta aditar o objeto inicial da Comissão.**

**Não é da alçada da CPI investigar assunto de interesse exclusivamente privado**, para tão simplesmente atender a algum tipo de curiosidade. É preciso haver interesse público, existir algum nexos causal com a gestão da coisa pública. Outro ponto a ser observado é o de que se respeite a **separação de Poderes**, quando da atuação da CPI. Dessa feita, não poderia a Comissão ter por objeto, por exemplo, os fundamentos de uma sentença judicial.

**As Comissões Parlamentares de Inquérito Federais devem tratar de assuntos de interesse público geral ou de interesse da União.** Caso o fato seja de interesse público vinculado exclusivamente às atribuições dos Estados ou dos Municípios, em respeito ao princípio federativo, a atribuição investigativa será da respectiva Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal. Por outro lado, se houver interesse comum, o Legislativo da União poderá atuar concomitantemente ao Legislativo Estadual/Municipal.

Cabe ressaltar que o trabalho de uma CPI **não obsta a atuação da Polícia, dos Tribunais de Contas e nem do Ministério Público.** De igual sorte, a instauração de uma CPI não impede a atuação do Judiciário, quando provocado a tratar do mesmo fato apurado pela Comissão.

Por ser comissão temporária, em atendimento ao **Princípio da Transitoriedade**, a CPI deve ter **prazo certo para a conclusão da investigação e apresentação de um relatório.** Tal prazo não está fixado na Constituição, de modo que cabe a cada Casa do Congresso defini-lo, admitindo-se, inclusive, prorrogações, **desde que não ultrapasse a legislatura.**

Com efeito, atendidos aos requisitos (requerimento de um terço, fato determinado e prazo certo), nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por ser uma prerrogativa das minorias, **a criação de CPI deve ocorrer no ato de apresentação do requerimento ao Presidente da Casa, independentemente de deliberação plenária (MS 24.831).** Dito de outra forma, caso atendidos aos requisitos, deve a casa instaurar a CPI, ainda que a maioria absoluta delibere em sentido contrário. Não cabe ao Presidente da Casa (e nem ao Plenário) fazer a apreciação de mérito acerca do objeto de investigação; cabe a ele apenas determinar que o requerimento seja numerado e publicado.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal entendeu que **não contraria o texto constitucional dispositivo de Regimento Interno da Câmara dos Deputados**

**(artigo 35, § 4º), que limita em cinco a criação simultânea de CPIs** (ADI 1.635/DF), uma vez tratar-se de ato *interna corporis* destinado à organização do trabalho das Casas Legislativas.

## Poderes

As Comissões Parlamentares de Inquérito, nos termos do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, **têm Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.**

20

A CPI não substitui o Judiciário e nem pode fazer tudo que o Poder Judiciário faz. As Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes instrutórios e investigativos, **mas não possuem poder geral de cautela.** Assim, embora bastante amplos, esses poderes não são ilimitados, de forma que as **medidas coercitivas protegidas por reserva de jurisdição estão fora do alcance dessas Comissões.**

A eficácia das deliberações de uma CPI, notadamente daquelas relacionadas à restrição de direitos, em atendimento ao disposto no artigo 47 da Constituição Federal, deve ser pautada pelo **Princípio da Colegialidade.** Assim, apenas por decisão da maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros da CPI, poderá o órgão aplicar medidas restritivas de direitos a pessoas investigadas, como por exemplo, a quebra de sigilo de dados.

O **Princípio da Motivação** rege as atividades de uma CPI, de forma que todas as suas decisões, à semelhança do que ocorre com as decisões judiciais, devem ser devidamente motivadas, sob risco de ineficácia.

Com efeito, convém enumerar o que pode e o que não pode ser praticado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, sempre à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

### **1. Pode a CPI intimar particulares e autoridades públicas a prestarem depoimento na condição de testemunhas ou de investigados? Sim.**

A intimação de investigados e de testemunhas deve seguir o regramento contido na legislação penal, de maneira que **o privilégio assegurado a determinadas autoridades de, no processo penal, marcarem dia e hora para serem ouvidas deve ser respeitado pela CPI** (HC 80.1536).

Autoridades públicas federais, estaduais e municipais, incluídos os Ministros de Estado, os membros do Ministério Público e os do Poder Judiciário, podem, observados os pressupostos legais, ser intimadas a prestarem depoimentos perante CPI.

**Cuidado!** O fato de os poderes de investigação de uma CPI federal não alcançarem os assuntos de interesse estritamente estadual ou municipal não impede a convocação de autoridades estaduais ou municipais, desde que, evidentemente, para tratar de tema de interesse nacional ou da União.

21

Quanto a **magistrados** é preciso também ficar atento. Essas autoridades poderão ser intimadas a depor perante CPI a respeito de atos de natureza administrativa, aqueles praticados na gestão da coisa pública, **mas nunca sobre atos de natureza jurisdicional** (sobre as sentenças por eles proferidas), pois é vedado o controle externo da atividade jurisdicional (STF. HC 80.539). Essa mesma ressalva se aplica aos membros do **Ministério Público**, que não podem ser convocados a depor sobre atos relativos à sua atuação institucional típica (STF. MS 35.354). Na mesma linha, em obediência ao princípios da separação de Poderes e da autonomia dos entes federativos, **os chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos)** não podem ser convocados por CPI, nem como investigados e nem como testemunhas (STF. MS 31574). É cabível apenas o convite, de maneira que poderá ser ou não atendido.

Segundo posicionamento do Supremo Tribunal Federal (HC 80.240), para que a CPI possa ouvir alguém da **comunidade indígena**, deverá respeitar aos seguintes requisitos: **1)** o depoimento deverá ser prestado em área indígena (não pode ser no Congresso Nacional, por exemplo); **2)** o dia e o horário do depoimento deverão ser combinados com a comunidade indígena; **3)** um representante da FUNAI (Fundação Nacional do Índio) e um antropólogo devem acompanhar o depoimento.

É preciso deixar claro que a Comissão Parlamentar de Inquérito deve respeitar os direitos dos depoentes, sob risco de nulidade de seus atos. Dessa sorte, **é garantido ao depoente o direito ao silêncio**, o direito de não responder àquelas perguntas capazes de gerar a autoincriminação (HC 150.411), independentemente de estar na condição de investigado ou de testemunha.

**Frise-se: o direito de permanecer calado também é extensível à testemunha, uma vez que ninguém pode ser obrigado a produzir contra si prova (HC 79.589/DF).** Por certo que em relação aos fatos que não sejam relacionados à autoincriminação, persiste o dever de prestar informações, sob compromisso de dizer a verdade, sob pena de falso testemunho.

Os detentores do direito de **sigilo profissional** (advogado, médico, jornalista, dentre outros) **não** estão desobrigados de comparecer perante CPI, quando convocados.

Apenas estão dispensados de responder aos questionamentos que ferem o sigilo profissional.

O depoente tem o direito de estar acompanhado de **advogado**, mesmo quando se tratar de reunião secreta, na condição de investigado ou de testemunha. Ressalte-se: o advogado não pode ser impedido de se comunicar com o cliente durante os depoimentos.

Agora, é preciso ficar claro que a natureza da investigação parlamentar é meramente inquisitória, anterior a uma acusação formal, razão pela qual **o depoente não possui direito de ao contraditório**, embora lhe seja assegurado o conhecimento dos documentos que instruíram a investigação, ainda que sigilosos.

22

#### **Os investigados, em uma CPI, têm direito:**

- ✓ de permanecerem calados ou de não responderem a perguntas autoincriminadoras ou que possam quebrar o sigilo profissional;
- ✓ de não assinarem termo de compromisso como testemunhas;
- ✓ de serem assistidos por advogado;
- ✓ de acesso a documentos que instruíram o inquérito parlamentar.

#### **2. Pode a CPI promover, diretamente, sem a intervenção do Judiciário, a condução coercitiva do depoente que injustificadamente não comparecer para prestar esclarecimentos? Não, em regra.**

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADPFs 395 e 444, declarou a não recepção do artigo 260 do Código de Processo Penal, segundo o qual cabe a condução coercitiva de acusado que não atende à intimação para o interrogatório, reconhecimento ou qualquer outro ato que, sem ele, não possa ser realizado. Assim, em garantia da não culpabilidade e da liberdade de locomoção, **o investigado não pode ser levado à força para prestar esclarecimentos**, até porque se não é obrigado a falar, não faz sentido ser obrigado a comparecer à sessão.

Agora, questão controversa é a condução **coercitiva de testemunha**. A Lei 1.579/62, que trata do funcionamento de CPI, prescreve que a intimação de testemunha, em caso de não comparecimento injustificado, será solicitada **ao juiz criminal da localidade** em que resida ou onde se encontre. Tal dispositivo legal embasa o argumento daqueles que dizem ser necessária a atuação do Judiciário, para intimação e condução da

testemunha, por oficial de justiça. Esse tem sido o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (Pet. 3556/MG; MS 23.454/DF; HC 99.893)

Por outro lado, tem-se posicionamento doutrinário contrário, segundo o qual o dispositivo da Lei 1.579/62 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, uma vez que a atual Carta deu à Comissão Parlamentar de Inquérito poderes próprios das autoridades judiciais (Alexandre de Moraes, 2017, página 463. Pedro Lenza, 2017, página 607).

### Como deve, pois, o candidato se posicionar nos certames públicos?

Orientamos assim: **1)** Investigados não podem ser conduzidos coercitivamente para prestarem depoimento perante CPI; **2)** Embora não haja consenso doutrinário a respeito da matéria, a condução forçada de testemunha que, injustificadamente, se recusa a comparecer perante CPI, deve ser objeto de requisição ao Poder Judiciário, nos termos do artigo 3º, § 1º, da Lei 1.579/52 e do artigo 218 do Código de Processo Penal.

### **3. Pode a CPI determinar a quebra de dos sigilos bancário, fiscal e telefônico da pessoa investigada? Sim, desde que devidamente fundamentada, limitada por tempo e decidida pela maioria absoluta de seus membros.**

A Constituição Federal assegura a inviolabilidade do sigilo de dados (artigo 5º, inciso XII). Entretanto, tal proteção não é absoluta e poderá ser relativizada, desde que haja a motivação necessária, por ordem judicial ou por determinação de Comissão Parlamentar de Inquérito.

É preciso ficar atento para não confundir a possibilidade de quebra de sigilo de telefônico (registro telefônico) com a quebra de sigilo da comunicação telefônica (conversa). O sigilo telefônico diz respeito aos registros das comunicações já registrados e armazenados, tais como dia, horário e duração das chamadas, número do telefone para o qual se destinou a chamada. Por outro lado, a quebra de sigilo das comunicações telefônicas afeta o conteúdo da conversa, no momento em que ocorre. A primeira garantia constitucional (sigilo de dados telefônicos) pode ser quebrada por determinação de CPI, a segunda, não (sigilo da comunicação telefônica), porque tem reserva de jurisdição.

Os dados obtidos, embora possam ser utilizados pela CPI em seu relatório final e enviados ao Ministério Público, não podem, durante a investigação, segundo

posicionamento do Supremo Tribunal Federal, ser revelados a terceiros destituídos de interesse jurídico quanto ao seu teor (MS 23.452/RJ).

#### **4. Pode a CPI determinar a prisão de alguém? Em regra, não.**

A Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poderes para decretar a prisão de ninguém, ressalvada a prisão em flagrante, que pode ser determinada por qualquer do povo.

24

#### **5. A CPI tem poderes para aplicar medidas cautelares de ordem penal ou civil? Não.**

A Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poderes para aplicar medidas cautelares, de que são exemplos a indisponibilidade de bens, o arresto, o sequestro, o recolhimento de passaporte e a proibição de se ausentar do País, pois tudo isso depende de ordem judicial. Entretanto, a Comissão poderá solicitar ao Juízo criminal competente a medida cautelar necessária para garantir a investigação.

#### **6. Pode a CPI determinar busca e apreensão? Domiciliar, não.**

Em razão da garantia constitucional de inviolabilidade da casa (artigo 5º, inciso XI), a CPI não pode determinar a busca e apreensão domiciliar. Por outro lado, poderá promover a busca e apreensão não domiciliar de documentos indispensáveis à investigação, bem como requisitar informações e documentos de órgãos públicos e autarquias.

Tem ainda a CPI a prerrogativa para fazer a busca e apreensão pessoal, quando, por exemplo, tiver razões para acreditar que alguém está portando indevidamente arma de fogo.

**7. A CPI pode promover investigação ou realizar audiência em qualquer ponto do território nacional? Sim.**

**8. A CPI tem poderes para pedir perícia, exames e vistorias? Sim, bem como requisitar servidores de qualquer Poder para ajudar nas investigações, inclusive policiais.**

25

**9. Pode a CPI determinar a quebra de sigilo judicial? Não, o segredo de justiça só pode ser retirado por determinação judicial.**

**10. Pode a CPI acusar, processar, julgar ou punir alguém? Não.**

As Comissões Parlamentares de Inquérito apenas têm poderes instrutórios e investigatórios. Não possuem a prerrogativa de acusar, processar e julgar, pois não substituem o Poder Judiciário e nem assumem as atribuições do Ministério Público e nem do Tribunal de Contas da União.

Uma vez tendo concluído a investigação, cabe à CPI elaborar um relatório final com as conclusões acerca do Trabalho e enviá-lo à Casa Legislativa.

Havendo indícios de crime ou de ilícito civil, a CPI enviará o relatório ao Ministério Público, à Advocacia Pública, à Receita Federal, ou ao Tribunal de Contas da União, conforme a circunstância, para que promova, se for o caso, a acusação e/ou a responsabilização da pessoa investigada.

Aqueles que, de alguma forma, se sentirem prejudicados pelas ações de uma CPI poderão buscar socorro junto ao Judiciário, uma vez que legalidade e devido processo legal também permeiam as ações da Comissão Parlamentar de Inquérito.

**Compete ao Supremo Tribunal Federal** (MS 23.452/RJ) processar e julgar, originariamente, **mandado de segurança e habeas corpus** impetrados contra CPI federal, porque a Comissão Parlamentar de Inquérito é a projeção orgânica do Poder Legislativo da União (Congresso Nacional, Câmara ou Senado).

As ações de *habeas corpus* e mandado de segurança contra CPI são prejudicadas quando a Comissão conclui o seu trabalho de investigação e apresenta um relatório, independentemente de sua aprovação. Assim, encerrados os trabalhos de CPI,

extingue-se, sem julgamento de mérito, o processo de mandado de segurança ou de *habeas corpus*.

### **CPI estadual, CPI distrital e CPI municipal**

A função fiscalizatória exercida pelo Poder Legislativo não se dá apenas no âmbito da União, mas também dos Estados, Distrito Federal e Municípios, motivo pelo qual há Comissão Parlamentar de Inquérito estadual, distrital e municipal.

26

A criação de CPI estadual, distrital ou municipal deve seguir o mesmo regramento já apontado para a CPI federal: requerimento de 1/3 da Casa, fato determinado e prazo certo.

As CPIs estaduais e distritais também têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e podem, inclusive, promover a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico de seus investigados, nos exatos termos já apontados para a CPI federal.

Compete ao Tribunal de Justiça processar e julgar mandado de segurança e *habeas corpus* contra ato dessas comissões.

Por outro lado, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, **a CPI municipal não pode agir à semelhança do Poder Judiciário, porque município não possui Poder Judiciário**, de modo que não pode a Comissão promover a quebra do sigilo bancário, por exemplo.

Com efeito, **a CPI municipal não possui poderes instrutórios**, mas apenas investigatórios (ACO 730).

A competência para processar e julgar mandado de segurança e *habeas corpus* contra CPI municipal é do Juízo de primeiro grau.

## 6. ATRIBUIÇÕES

### 6. 1 – CONGRESSO NACIONAL

A Constituição Federal elencou as atribuições do Congresso Nacional em dois artigos distintos: 48 e 49. É indispensável que se faça a diferenciação dos dois dispositivos. 27

As competências listadas no artigo **48 são exercidas pelo Congresso Nacional mediante lei ordinária ou complementar**, a depender da matéria. Essa é a conclusão lógica a respeito do *caput* do dispositivo, que assim dispõe: "*cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (...) dispor sobre todas as matérias de competência da União.*" Ora, as espécies normativas que se sujeitam à sanção presidencial são as leis complementares e as leis ordinárias.

Noutro giro, o **artigo 49** trata das competências exclusivas do Congresso Nacional, exercidas sem a sanção presidencial, isto é, por **decreto legislativo**.

**Note:** a finalidade de dividir as competências do Legislativo da União em dois artigos foi a de evidenciar aquilo que depende de lei e o que pode ser disciplinado por decreto legislativo, isto é, feito apenas pelo Congresso Nacional, sem interferência do Executivo.

**Perceba algumas peculiaridades:**

<b>Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (art. 48)</b>  <b>Lei</b>	<b>Compete ao Congresso Nacional, sem a sanção do Presidente da República (art. 49)</b>  <b>Decreto Legislativo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Transferência temporária da sede do Governo Federal;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mudança temporária de sua sede</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fixação de subsídio de Deputados Federais, Senadores, Presidente e Vice-Presidente da República e Ministros de Estado.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dispor sobre radiodifusão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;</li> </ul>

Nos termos do artigo 48 da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, de forma que o rol contido no artigo é **apenas exemplificativo**. São competências do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre:

"I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;  
II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;  
III - fixação e modificação do espaço aéreo efetivo das Forças Armadas;  
IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;  
V - limites do território nacional, e marítimo e bens do domínio da União;  
VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas;  
VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;  
VIII - concessão de anistia;  
IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal;  
X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;  
XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;  
XII - telecomunicações e radiodifusão;  
XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;  
XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.  
XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I."

De acordo com o artigo 49 da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

Compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais (artigo 84, VIII). Cabe ao Congresso Nacional referendá-los, por decreto legislativo, para que sejam incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro com força de lei. Se o tratado for sobre direitos humanos e for aprovado pelo Legislativo da União em dois turnos em cada Casa, com quórum de 3/5 do total de membros, terá o valor de emenda constitucional (artigo 5º, parágrafo 3º).

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

Para que o Presidente da República declare guerra, no caso de agressão estrangeira, deverá ser autorizado pelo Congresso Nacional. Entretanto, se a agressão estrangeira ocorrer durante o intervalo das sessões legislativas, poderá o Presidente declarar a guerra, sujeitando o seu ato ao referendo do Congresso Nacional. Nas mesmas condições, compete ao Presidente da República decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional (XIX) e celebrar a paz (XX).

Nos casos previstos em lei complementar, o Presidente da República pode permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, sem a necessidade de autorização do Congresso Nacional.

30

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

Para que o Presidente se ausente do País, não há a necessidade de autorização do Congresso Nacional, exceto quando o afastamento for maior do que 15 dias.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 738, entendeu afrontar “os princípios constitucionais da harmonia e independência entre os Poderes e da liberdade de locomoção norma estadual que exige prévia licença da assembleia legislativa para que o governador e o vice-governador possam ausentar-se do País por qualquer prazo.” No caso, é preciso guardar simetria com a Constituição Federal.

IV - **aprovar** o estado de defesa e a intervenção federal, **autorizar** o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

Nos termos do artigo 84, incisos IX e X, da Constituição Federal, compete ao Presidente da República decretar o estado de defesa, o estado de sítio e a intervenção federal.

A decretação de estado de sítio depende da autorização do Congresso Nacional, por maioria absoluta. Já a decretação do estado de defesa e da intervenção federal não depende de autorização do Legislativo, mas apenas de sua aprovação, para ter continuidade. A primeira medida é aprovada por maioria absoluta (estado de defesa) e a segunda por maioria simples (intervenção federal).

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Nos termos do artigo 84, IV, da Constituição, compete ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Esses decretos regulamentares são espécies normativas infralegais e não podem, portanto, inovar o ordenamento jurídico criando direitos e/ou obrigações.

Caso o Presidente da República ultrapasse o poder regulamentar ao editar um decreto, para a garantia da legalidade e da separação de Poderes, poderá o Congresso Nacional sustar (e não declarar a inconstitucionalidade!), por decreto legislativo, o ato do Executivo.

Na mesma linha, nos termos do artigo 68 da Constituição Federal, o Presidente da República poderá receber do Congresso Nacional delegação de competência para legislar sobre um determinado assunto (lei delegada). Se ultrapassar os limites dessa delegação, o Legislativo sustará a aplicação da lei delegada.

Nos dois casos, o decreto legislativo opera efeitos "*ex nunc*".

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

O Presidente da República deve prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (artigo, XXIV, da CRFB/88).

Cabe ao Tribunal de Contas da União apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (artigo 71, I, da CRFB/88).

Se o Presidente da República perder o prazo de 60 dias contado da abertura da sessão legislativa para enviar as suas contas ao Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados procederá a tomada de contas (artigo 51, II, da CRFB/88).

Compete ao Congresso Nacional julgar as contas do Chefe do Executivo.

**Cuidado! O STF não admite que dispositivo de Constituição Estadual aumente a competência da Câmara Municipal para julgar, além das contas do Prefeito, também as contas do Presidente da Câmara de Vereadores (ADI 1.964).**

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

Nos termos do artigo 223 da Constituição Federal, compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

O Congresso Nacional deve apreciar o ato no prazo do regime de urgência (45 dias para cada Casa, a contar do recebimento da mensagem).

A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

O Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 73 da Constituição Federal, é composto por nove Ministros, um terço escolhido pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal e dois terços pelo Congresso Nacional.

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - **autorizar** referendo e **convocar** plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com **área superior a dois mil e quinhentos hectares**.

33

XVIII - **decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional** previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G da Constituição.

A competência para decretar o estado de calamidade pública foi acrescentada pela EC 109/2021. Fique atento: Cabe ao Presidente da República solicitar e ao Congresso Nacional decretar o estado de calamidade pública.

## 6.2 – CÂMARA DOS DEPUTADOS

O artigo 51 da Constituição Federal elencou as competências privativas da Câmara dos Deputados, exercidas sem a sanção do Presidente da República. Como a atribuição é da Casa e sem a participação do Executivo, conclui-se que são exercidas por meio de Resoluções, com exceção do disposto no inciso IV, que depende de lei de iniciativa da Casa. São elas:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

A instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República depende de autorização da Câmara dos Deputados, por 2/3 de seus membros, tanto no crime comum, da competência de julgamento do Supremo Tribunal Federal, quanto no crime de responsabilidade, da competência do Senado Federal.

Por outro lado, embora não esteja explícita no texto constitucional, a competência da Câmara para autorizar processo contra Ministro de Estado só se dá no caso de crime de responsabilidade conexo com o do Presidente da República (QCRQO 427/DF), hipótese em que o Senado é competente para julgar.

Compete ao Supremo Tribunal Federal, sem a necessidade de autorização da Câmara dos Deputados, processar e julgar os Ministros de Estado por crime comum e por crime de responsabilidade não conexo com o do Presidente da República.

**O Supremo Tribunal Federal, na ADI 4.362, entendeu que a Constituição estadual não pode condicionar a instauração de processo judicial por crime comum contra governador à licença prévia da Assembleia Legislativa.**

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

A Câmara promove a tomada de contas do Presidente da República, quando este não o faz ao Congresso Nacional dentro de 60 dias da abertura da sessão legislativa. Entretanto, quem julga as contas do Presidente é o Congresso Nacional.

III - elaborar seu regimento interno;

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, **e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

A Câmara dos Deputados não pode sozinha, por resolução, desde a Emenda à Constituição 19/1998, fixar a remuneração dos cargos, empregos e funções de seus serviços; antes, depende de lei (votada e aprovada pelas duas Casas Legislativas e sancionada pelo Presidente da República. Entretanto, sobre o assunto, o projeto de lei é de sua iniciativa privativa.

V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

No Conselho da República, seis vagas são preenchidas por cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 anos de idade. Dois deles são eleitos pela Câmara, dois pelo Senado e dois escolhidos pelo Presidente da República, todos para mandato de três anos, vedada a recondução.

## 6.3 – SENADO FEDERAL

35

O artigo 52 enumera as competências do Senado Federal, que são exercidas sem a sanção presidencial e sem a participação da Câmara, isto é, por resolução do Senado, exceto, assim como já dito em relação à Câmara dos Deputados, o disposto no inciso XIII (remuneração de seus cargos, empregos e funções), que depende de lei de iniciativa da Casa.

Vejamos as competências privativas do Senado Federal:

- I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
- II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

Para que o Senado possa processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República, é necessário que a Câmara dos Deputados autorize por 2/3 de seus membros.

Cabe dizer que **a autorização da Câmara não vinculará o Senado**, isto é, não obrigará o Senado a formalizar o processo contra tais autoridades, uma vez que a Casa Legislativa também tem a prerrogativa de analisar os fatos e decidir por fazer ou não a pronúncia que, se for caso, culminará em julgamento da acusação.

Note que **não há exigência de autorização da Câmara** para que o Senado possa julgar os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República. De igual monta, não se fala de autorização para julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.

Todas essas autoridades, quando julgadas pelo Senado, estão sujeitas ao chamado processo de *impeachment*, inclusive os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em que pese o fato de serem **vitalícios**.

No processo por crime de responsabilidade dessas autoridades, **a presidência dos trabalhos no Senado Federal será assumida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal**. Note: quem preside o processo de *impeachment* não é o Presidente do Senado, mas sim o Presidente do STF, que não possui, todavia, poder decisório. Cabe ao Presidente da Corte fazer cumprir o devido processo legal, mas não cabe a ele votar.

A competência para julgar é do Senado e depende de decisão de **2/3** de seus membros (pelo menos 54 votos) para haver condenação de qualquer das autoridades citadas.

Os condenados, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, sofrerão **a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos**, para o exercício de função pública.

III - aprovar previamente, **por voto secreto, após arguição pública**, a escolha de:

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- c) Governador de Território;

- d) Presidente e diretores do banco central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

**Compete ao Presidente da República nomear**, após aprovação pelo Senado Federal, por voto secreto, após arguição pública, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

Como já dito, dos nove Ministros do TCU, três são nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação do Senado, por voto secreto, após arguição pública.

**Atenção! A arguição é pública e o voto é secreto.**

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

**Atenção** para não confundir com o dispositivo anterior! Compete ao Senado aprovar previamente a escolha de chefes de missão diplomática de caráter permanente, **após arguição em sessão secreta, por voto secreto.**

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, **por proposta do Presidente da República**, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 3406 e a ADI 3470, trouxe para o artigo 52, X, da Constituição Federal, nova interpretação (mutação constitucional), segundo a qual **suas decisões, tanto no controle incidental quanto no controle abstrato, têm eficácia contra todos e efeito vinculante, independentemente de resolução do Senado Federal.**

Com efeito, uma vez declarada a inconstitucionalidade de lei, no controle incidental, pelo Supremo Tribunal Federal, a Corte comunicará sua decisão ao Senado, para que a Casa Legislativa **apenas intensifique a publicidade da decisão ao fazer a resolução.**

Perceba: a partir desse posicionamento do STF, a resolução do Senado, caso feita, apenas divulgará a decisão do STF, que já possui eficácia vinculante desde a decisão do Tribunal.

Com efeito, o STF passou a adotar a **“teoria da abstrativização do controle difuso de constitucionalidade”**, de modo que não mais é necessário aguardar a resolução do Senado Federal para que a decisão produza efeitos vinculante e *erga omnes*, tal como ocorre no controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.

Maiores detalhes a respeito do assunto podem ser acessados na aula sobre controle de constitucionalidade.

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

O Procurador-Geral da República é nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução (artigo 128, § 1º, da CF).

Antes do término de seu mandato, a destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal, por voto secreto.

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a **iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

Duas vagas de cidadãos que nesta qualidade integram o Conselho da República são preenchidas por eleição do Senado, dentre brasileiros natos maiores de 35 anos.

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

## 7. DEPUTADOS E SENADORES

O Poder Legislativo exerce as suas atividades com independência. Para assegurar a livre atuação do Legislativo e de seus membros, a Constituição Federal estabeleceu algumas prerrogativas, garantias e vedações aos parlamentares. Esse regramento constitucional é denominado "**Estatuto dos Congressistas**".

40

Os parlamentares têm liberdade para exercer o mandato eletivo, para defender ideologias, propostas e programas de ação, sem que por isso venham a sofrer perseguição política, uma vez que atuam como representantes do povo e o poder é do povo.

Com efeito, as prerrogativas constitucionais dos parlamentares não podem ser vistas como privilégios pessoais, mas como garantias de exercício da democracia, para que haja a representatividade popular. As imunidades e garantias são próprias do cargo e não da pessoa, são de **ordem pública** e por tal motivo indisponíveis, **irrenunciáveis**.

Nessa toada, as imunidades parlamentares objetivam a proteção da liberdade de consciência, de convicção ideológica e política e de manifestação do pensamento. Tudo em defesa da soberania popular, que é exercida essencialmente por meio de sufrágio universal.

O foro por prerrogativa de função busca impedir constrangimentos, inibições para o exercício do mandato eletivo.

### 7.1 – IMUNIDADE MATERIAL

Nos termos do artigo 53 da Constituição Federal, Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

A inviolabilidade por opiniões, palavras e votos, evidentemente, não é absoluta e não contempla qualquer opinião ou qualquer palavra, não obstante o texto constitucional tenha utilizado a expressão "quaisquer". Como a imunidade é prerrogativa que objetiva o exercício do mandato eletivo, **as opiniões e as palavras precisam ter relação com o mandato**. Evidentemente, se um parlamentar proferir palavras ofensivas direcionadas a um vizinho, amigo, familiar, ou prestador de serviço, por exemplo, nas situações corriqueiras do dia, não estará acobertado por imunidade.

A imunidade material **exclui a natureza delituosa do fato**, protege o parlamentar da incriminação civil, penal e disciplinar em relação aos chamados crimes de opinião (ou de palavra). Assim, nas hipóteses em que a palavra dita ou a opinião proferida puderem gerar para a pessoa comum o dever de indenizar e a responsabilização penal, para o parlamentar, no exercício do mandato, não representará nenhum ilícito civil e nem crime.

Perceba que a imunidade não objetiva fazer com que o parlamentar não venha a responder por suas palavras durante o mandato. O que se tem, na verdade, é a exclusão da ação repressiva ou condenatória, **mesmo após o fim do mandato**.

41

Para o Supremo Tribunal Federal, a incidência da imunidade parlamentar material, por tornar inviável o ajuizamento da ação penal de conhecimento e da ação de indenização civil, **afeta a possibilidade jurídica de formulação da medida cautelar da interpelação judicial**, dada a sua natureza meramente acessória (AC 3.883 AgR).

A garantia constitucional não está adstrita ao recinto das Casas Legislativas, de maneira que **poderá o parlamentar estar em qualquer ponto do território nacional** e ser acobertado pela imunidade material, **desde que esteja agindo na qualidade de deputado ou de senador**. Destarte se um deputado federal eleito por São Paulo estiver, por exemplo, em Minas Gerais, no curso de uma investigação de uma CPI, e der à imprensa local entrevista, para explicar a respeito da investigação, e acabar ofendendo a alguma autoridade alvo do inquérito, não haverá qualquer responsabilização civil, penal ou administrativa, uma vez que estará sob o manto da imunidade material.

Nessa toada, o STF entende ser aplicável a cláusula de inviolabilidade constitucional às **entrevistas jornalísticas, à transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e as declarações feitas aos meios de comunicação social**, porque tais manifestações, desde que vinculadas ao desempenho do mandato, qualificam-se como natural projeção do exercício das atividades parlamentares (Inquérito 2.332 AgR).

Agora, é preciso ter cuidado, pois é possível que o parlamentar seja também **jornalista** e que venha a ser questionado pela manifestação de suas opiniões. No caso, será preciso considerar se as palavras foram ditas na condição exclusiva de jornalista ou se como parlamentar, pois no primeiro caso, não se fala de imunidade (Inquérito 2.134).

Por outro lado, para a Corte Constitucional, como a inviolabilidade não está limitada territorialmente, **a divulgação, em informativo eletrônico gerado em gabinete de deputado federal**, na Câmara dos Deputados, de fatos que, em tese, configuram crimes contra a Administração Pública, não pode ser tida como desvinculada do exercício parlamentar, principalmente quando tais fatos ocorrem no Estado que o parlamentar representa no Congresso Nacional (Inquérito 2.130).

**Palavra ofensiva em entrevistas a meios de comunicação de massa e em postagens na rede social WhatsApp** vinculada com o desempenho do mandato (debate de ideias, fiscalização de outros Poderes e elaboração de leis) também está abrangida pela imunidade material (AO 2.002).

42

Conquanto a prerrogativa constitucional da inviolabilidade civil e penal contemple expressão não protocolar, manifestações ácidas, jocosas, ou até impiedosas, **não permite o direito de empregar expediente fraudulento, artificioso ou ardiloso, voltado a alterar a verdade da informação, com o fim de desqualificar ou imputar fato desonroso à reputação de terceiros**. Esse entendimento foi aplicado pelo STF, na Petição 5.705, quando um parlamentar foi acusado de ter publicado no *Facebook*, trecho cortado de um discurso do querelante, para conferir-lhe conotação racista. A frase cortada foi: “uma pessoa negra e pobre é potencialmente perigosa”. Na verdade, a frase completa seria: “há um imaginário impregnado, sobretudo nos agentes das forças de segurança, de que uma pessoa negra e pobre é potencialmente perigosa”.

A imunidade material **não se estende ao congressista, quando, na condição de candidato a qualquer cargo eletivo**, vem a ofender, moralmente, a honra de terceira pessoa, inclusive a de outros candidatos, em pronunciamento motivado por finalidade exclusivamente eleitoral, que não guarda qualquer conexão com o exercício das funções congressuais (inquérito 1.400 QO).

**Acrescente-se que a imunidade material, como está vinculada ao exercício do mandato, não pode ser estendida a suplentes e nem a terceiros não detentores de mandatos letivos.**

**Deputados estaduais e distritais também têm imunidade material, nos mesmos termos dos deputados federais (artigo 27, parágrafo 1º, da CF). Entretanto, os vereadores só possuem imunidade material dentro de seus respectivos municípios e agindo, evidentemente, no exercício do mandato (artigo 29, VIII, da CF).**

## 7.2 – IMUNIDADE FORMAL E FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

A imunidade formal tem duas finalidades: 1) proteger o mandato do parlamentar contra medidas que possam restringir a sua liberdade de locomoção e, conseqüentemente, impedi-lo de exercer a função para a qual foi eleito e 2) impedir o prosseguimento de processos judiciais criminais eventualmente motivados por perseguição política.

43

### Prisão

O § 2º do artigo 53 da Constituição Federal dispõe que **desde a expedição do diploma**, os membros do Congresso Nacional **não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável**.

A proteção constitucional **alcança o parlamentar antes mesmo de sua posse** (momento em que o parlamentar é investido do mandato), sendo suficiente que a Justiça Eleitoral já tenha expedido o diploma (documento que atesta a eleição).

Deputados e senadores (suplentes não têm imunidade) não se submetem, em regra, a prisões cautelares. A única hipótese permitida de prisão, diferente daquela que é fruto de uma sanção (aplicada após a condenação), é a prisão em flagrante de crime inafiançável.

Com efeito, as prisões temporária, preventiva e flagrante de crime afiançável não alcançam os parlamentares, **independentemente de o crime ter sido praticado antes ou após a expedição do diploma**. Por exemplo: João respondia a processo criminal antes de concorrer e vencer as eleições. Se após a expedição do diploma ocorrer fato que poderia gerar a prisão preventiva, diferente do que se aplica a pessoa comum, João não poderia ser preso, dada a imunidade formal.

Note que a Constituição Federal assegura que os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, de modo que fica **afastada a possibilidade de prisão civil por dívida** decorrente de inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia.

No caso de prisão em flagrante de crime inafiançável, **os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros (maioria absoluta), resolva sobre a prisão**.

É de se concluir então que até mesmo na hipótese de prisão em flagrante de crime inafiançável, a continuidade da medida privativa de liberdade depende de

formação de culpa pela Casa legislativa (se deputado preso, Câmara; se senador, Senado), que poderá, pelo voto da maioria absoluta (maioria de seus membros), em votação aberta, decidir pela liberdade do congressista, independentemente da gravidade de sua conduta.

É preciso deixar claro que a imunidade formal **não exclui a ilicitude da conduta do parlamentar**, mas apenas assegura o direito de exercer o mandato para o qual foi eleito. Assim, se o congressista praticar crime, ainda que não possa ser submetido à prisão cautelar ou que venha a ser posto em liberdade pela Casa Legislativa, poderá, normalmente, responder a processo criminal e vir a ser condenado durante o mandato.

44

Em decorrência da imunidade formal relativa à prisão, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, **na hipótese de aplicação, pelo Judiciário, de medidas cautelares diversas da prisão (listadas no artigo 319 do CPP) capazes de limitar, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar, a decisão judicial de imposição das medidas deverá ser remetida à Casa Legislativa, em até vinte e quatro horas, para que pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a aplicação da medida cautelar** (ADI 5.526).

Com efeito, do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, é possível chegar a duas conclusões:

- 1) o Poder Judiciário dispõe de competência para impor aos parlamentares, **por autoridade própria**, as medidas cautelares a que se refere o artigo 319 do Código de Processo Penal, seja em substituição de prisão em flagrante delito por crime inafiançável, por constituírem medidas individuais e específicas menos gravosas; seja autonomamente, em circunstâncias de excepcional gravidade.
- 2) **se a medida cautelar aplicada puder impossibilitar, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar e de suas funções legislativas**, os autos da prisão em flagrante delito por crime inafiançável ou a decisão judicial de imposição de medidas cautelares serão remetidos dentro de 24 horas a Casa respectiva, nos termos do § 2º do artigo 53 da Constituição Federal, para que, pelo voto nominal e aberto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão ou a medida cautelar.

Por força do artigo 27, parágrafo 1º, da Constituição Federal, **deputados estaduais e distritais, de igual forma, desde a expedição do diploma, estão amparados pela imunidade formal**. De outra sorte, **vereadores não possuem imunidade formal**, razão pela qual poderão ser presos nas mesmas hipóteses em que a privação da liberdade de locomoção puder alcançar o cidadão comum.

- ✓ A imunidade formal relativa à prisão é adquirida após a expedição do diploma, portanto, antes da posse.
- ✓ O congressista não se submete à prisão civil por dívida e nem à prisão cautelar, exceto em flagrante de crime inafiançável.
- ✓ Ainda que preso em flagrante de crime inafiançável, poderá ser posto em liberdade por decisão da Casa, tomada por maioria absoluta, em votação aberta.
- ✓ O Poder Judiciário tem autoridade para aplicar medida cautelar diversa à prisão, mas deverá remeter a decisão à Casa legislativa para análise, quando puder restringir o exercício do mandato parlamentar.
- ✓ Deputados estaduais e distritais também têm imunidade formal relativa à prisão, nos mesmos termos dos deputados federais. Por outro lado, vereador não faz jus a tal prerrogativa.

### Foro por prerrogativa de função

Nos termos do § 1º do artigo 53 da Constituição Federal, deputados e senadores, **desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal**. Na mesma linha, o artigo 102, I, "b", dispõe que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente, **nas infrações penais comuns**, os membros do Congresso Nacional.

A competência do STF descrita na Constituição alcança todas as infrações penais, mesmo que contravenções penais, crimes eleitorais ou mesmo crimes dolosos contra a vida, mas não contempla ações de natureza cível intentadas contra parlamentar (improbidade administrativa, ação popular, ação civil pública, dentre outras). Entretanto, **o Supremo Tribunal Federal, na Ação Penal 937 QO, em 2018, trouxe nova interpretação ao dispositivo, para limitar o foro privilegiado apenas para os casos que guardarem relação com o mandato.**

Com efeito, o foro por prerrogativa de função, na interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal até o julgamento da questão de ordem na Ação Penal 937, alcançava todos os crimes de que são acusados os parlamentares, inclusive os praticados antes da investidura no cargo e os que não guardavam qualquer relação com o seu exercício. No entanto, o Tribunal, para garantir uma efetividade mínima ao sistema penal, a moralidade administrativa e a probidade, alterou a sua linha de entendimento para **restringir o foro privilegiado aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo.**

Se a prerrogativa de foro objetiva garantir o livre exercício das funções parlamentares, deve ter relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício

do cargo. Nota-se que o Tribunal, ao restringir o foro privilegiado, adequou as suas competências constitucionais às suas finalidades. Assim, quando o crime de que foi acusado o parlamentar não tiver relação com o mandato, o Ministro Relator determinará a baixa da ação penal ao Juízo competente (estadual, federal ou eleitoral).

A prerrogativa de foro impõe que **os inquéritos policiais contra congressistas sejam instaurados após análise do Supremo Tribunal, que definirá se o fato tem ou não relação com o mandato, a fim de que se defina o foro.** Na hipótese de a competência ser do próprio Tribunal, o STF ordenará as providências necessárias à demonstração da alegada prática delituosa, mas se a competência for de Juízo de primeira instância da Justiça Comum ou Especializada, o Relator apontará a quem cabe a condução da investigação.

46

A partir do novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal, uma vez reconhecido o foro privilegiado e **encerrada a instrução processual, ainda que o mandato termine ou que o parlamentar o renuncie, a competência do Tribunal não será afetada.**

- ✓ Deputados e senadores, por crime comum, só serão julgados pelo Supremo Tribunal Federal se atendidos cumulativamente os seguintes requisitos: 1) crime praticado durante o mandato (após a expedição do diploma); 2) crime praticado em razão do cargo, relacionado às funções desempenhadas. Nas demais hipóteses, serão processados pela primeira instância da Justiça.
- ✓ Cabe ao Ministro Relator do Supremo Tribunal Federal analisar os fatos e decidir de quem é a competência, se do STF ou de Juízo singular.
- ✓ Uma vez reconhecida a competência do STF, após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o congressista vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.

## Processo

Desde a Emenda Constitucional 35/2001, a instauração de processo criminal contra deputados e senadores **não depende de prévia autorização legislativa**, de modo que uma vez oferecida a denúncia ou a queixa, caberá ao órgão do Judiciário competente, após análise dos pressupostos processuais, admitir ou não a formalização do processo.

**A imunidade formal relativa ao processo apenas autoriza a sustação do andamento da ação penal pela Casa Legislativa, quando o crime é praticado**

## **após a expedição do diploma, e não mais prevê autorização do Legislativo para instauração (ou continuidade) de processo contra parlamentar.**

Nos termos do § 3º do artigo 53 da Constituição Federal, uma vez recebida a denúncia contra o senador ou deputado, por crime ocorrido **após a diplomação**, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

47

A competência para sustar o andamento da ação é do Plenário da Câmara ou do Senado, conforme o réu seja deputado ou senador. Sustar a ação não é arquivar a ação e nem implica em absolvição. A sustação apenas impede o prosseguimento do feito, enquanto durar o mandato do parlamentar. Uma vez encerrado o mandato, por qualquer motivo, a ação será retomada do ponto em que parou.

O pedido de sustação só poderá ser feito por partido político naquela Casa representado. Perceba: o pedido não pode ser feito por qualquer partido político, mas somente por aquele que tem representação na Casa. O partido político não precisa ser aquele ao qual está filiado o réu.

Importa saber que o pedido de sustação do processo **poderá ser feito a qualquer tempo, desde que não tenha ainda havido o julgamento** (até a decisão final). Entretanto, uma vez formulado, deverá ser apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de **quarenta e cinco dias** do seu recebimento pela Mesa Diretora.

**A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato** (artigo 53, § 5º, da CF).

**A ação penal contra parlamentar, em resumo, tem os seguintes passos:**

- 1.** Análise e recebimento de denúncia ou queixa, sem a necessidade de autorização da Casa.
- 2.** Se o crime tiver sido praticado após a expedição do diploma, o STF comunicará a Casa Legislativa da existência da ação penal e, em seguida, dará continuidade ao feito. Note: não fica o Tribunal à espera de qualquer manifestação da Casa para dar prosseguimento à ação penal. Se o crime tiver sido praticado antes da expedição do diploma, não haverá comunicação à Casa.
- 3.** O Plenário da Casa, se o crime for praticado após a expedição do diploma, para atender a pedido de partido político nela representado, no prazo de 45 dias do recebimento do pedido, por decisão da maioria dos membros, poderá sustar o andamento da ação, hipótese em que a prescrição ficará também suspensa.
- 4.** Se o parlamentar for julgado e condenado, poderá ser preso (prisão sanção).
- 5.** A condenação não gera perda automática do mandato. Se a pena aplicada for privativa de liberdade, superior a 120 dias, cumprida inicialmente em regime fechado, a perda do mandato será certa, cabendo à Mesa Diretora apenas fazer a sua declaração. Nas demais hipóteses, a perda de mandato dependerá de decisão da Casa, tomada por maioria absoluta (maiores considerações no tópico 5 desta aula).
- 6.** O parlamentar condenado pode exercer o mandato e cumprir concomitantemente a sua pena, ainda que privativa de liberdade, obedecido ao regramento anterior.

**Deputados estaduais e distritais também têm a garantia de imunidade formal relativa ao processo. Vereadores apenas têm imunidade material e com limitação territorial.**

## 7.3 - IMUNIDADE PROBATÓRIA, TESTEMUNHAL E OUTRAS GARANTIAS

A Constituição Federal assegurou aos deputados e senadores a **imunidade probatória** ao garantir que **não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato**, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações (artigo 53, § 6º).

49

Caso queiram, os congressistas poderão, a fim de contribuir com alguma investigação, revelar informações obtidas em razão do mandato eletivo, mas não poderão ser obrigados a fazê-lo. Perceba que a proteção constitucional diz respeito a informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, motivo pelo qual noutras hipóteses poderão ser compelidos a testemunhar, como funciona com qualquer cidadão comum.

Ressalte-se que os parlamentares, nos termos do artigo 221 do CPP, **têm prerrogativa testemunhal**, de maneira que ajustarão com a autoridade competente local, dia e hora para serem inqueridos.

O § 7º do artigo 53 da Constituição Federal dispõe que **a incorporação às Forças Armadas** de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, **dependerá de prévia licença da Casa respectiva**.

Com o objetivo de resguardar a livre atuação do Poder Legislativo e o exercício do mandato parlamentar, a Lei Maior garantiu a deputados e senadores as suas prerrogativas, mesmo diante da aplicação da medida excepcionalíssima de **estado de sítio**, só podendo ser suspensas mediante o voto de **dois terços** dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados **fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida** (artigo 53, § 8º).

## 7.4 – VEDAÇÕES

O artigo 54 da Constituição Federal, com o propósito de primar pela moralidade administrativa, pela impessoalidade e pelo interesse público, trouxe uma série de vedações a deputados e senadores, algumas aplicadas desde a expedição do diploma e outras desde a posse. Tais vedações, entretanto, conforme já analisado pelo Supremo Tribunal Federal, **não se estendem aos suplentes**, de forma que a eleição e o mandato de prefeito não geram automaticamente a perda da condição de suplente de parlamentar. Entretanto, caso convocado a substituir o titular, deverá renunciar ao mandato eletivo municipal (STF. MS 21.266).

50

Os Deputados e Senadores, **desde a expedição do diploma**, não poderão:

- ✓ **firmar ou manter contrato** com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- ✓ **aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado**, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum" (livre nomeação e livre exoneração), com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público.

Os Deputados e Senadores, **desde a posse**, não poderão:

- ✓ **ser proprietários, controladores ou diretores** de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- ✓ **ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", bem como patrocinar causa em que seja interessada**, pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público;
- ✓ **ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.**

O parlamentar que infringir qualquer das proibições acima enumeradas perderá o mandato, por decisão da maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa (Câmara ou Senado), mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada, evidentemente, a ampla defesa.

Perceba que a perda do mandato não se dá automaticamente, pois depende de análise de natureza política do Plenário da Casa Legislativa.

## 7.5 – PERDA DE MANDATO

Além de perder o mandato em decorrência de descumprimento das proibições enumeradas no artigo 54 da Constituição, o artigo 55 ainda define outras cinco hipóteses.

A perda de mandato, conforme a circunstância, poderá ocorrer por duas formas diferentes: a) decisão da Casa, tomada por maioria absoluta e b) declaração da Mesa Diretora. No primeiro caso, a perda de mandato não é certa, porque depende de decisão política da Casa. No segundo caso, a perda é certa. Em qualquer delas, fica assegurada a ampla defesa.

Vale dizer que a renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos do § 4º do artigo 55 da Constituição Federal, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais. Assim, se o parlamentar renunciar ao mandato antes do início do processo, o ato de renúncia será válido e o processo não chegará a ser instaurado, mas se a renúncia ocorrer depois, ficará suspensa, até as deliberações finais da Casa.

### **Passemos a enumerar os casos de perda de mandato:**

**1.** Por decisão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, por **maioria absoluta**, em **votação aberta**, em decorrência de provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional.

### **A. Procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar.**

O decoro parlamentar é o que rege a conduta dos deputados e senadores, é o que configura princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos que estejam no exercício do cargo de deputado ou de senador.

O § 1º do artigo 55 da Constituição Federal dispõe que é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

Segundo posicionamento do Supremo Tribunal Federal, o membro do Congresso Nacional que se **licencia do mandato para investir-se no cargo de ministro de Estado** não perde os laços que o unem, organicamente, ao Parlamento, razão pela qual permanece sujeito às normas definidoras de decoro parlamentar (MS 25.579 MC).

### **B. Condenação criminal em sentença transitada em julgado.**

Segundo posicionamento do Supremo Tribunal Federal (AP 694/MT), se a condenação resultar em pena privativa de liberdade, em regime fechado, superior a 120 dias, o parlamentar perderá o mandato, por mera declaração da Mesa, porque não comparecerá, na sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias, nos termos do artigo 55, § 3º, da Constituição Federal.

Agora se pena não for privativa de liberdade, ou se for cumprida em regime inicial aberto ou semiaberto, a perda do mandato não será automática e dependerá de decisão da maioria absoluta da Casa.

2. Por declaração da Mesa da Casa respectiva, **de ofício ou mediante provocação** de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional.

**A. Não comparecimento, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada.**

**B. Perda ou suspensão dos direitos políticos.**

**C. Decreto da Justiça Eleitoral;**

O artigo 56 da Constituição Federal assegura que o parlamentar investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura **de Capital** (Cuidado! Não é prefeitura de qualquer município, mas de Capital) ou chefe de missão diplomática **temporária** (Atenção! Não é chefe de missão diplomática permanente e sim temporária) não perderá o mandato o Deputado ou Senador. Em qualquer dessas hipóteses, **o parlamentar poderá optar pela remuneração.**

De igual sorte, o parlamentar que estiver licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença (por qualquer prazo), ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por até cento e vinte dias, por sessão legislativa, não perderá o mandato.

Nos casos de vaga, ou de investidura em qualquer das funções acima citadas, ou de licença superior a cento e vinte dias, será convocado o suplente.

Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem **mais de quinze meses para o término do mandato** (artigo 56, § 2º, da CF).

## 8. FISCALIZAÇÃO CONTÁBEIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

### 8.1 – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Poder Legislativo exerce duas funções precípua: legislar e fiscalizar.

No âmbito da **União**, cabe ao **Congresso Nacional** atuar como **legislador federal** (criar leis aplicáveis à União), **nacional** (criar leis aplicáveis a todos os entes federativos) e **constituente derivado** (criar emendas à Constituição).

No exercício da função fiscalizadora, compete ao Congresso Nacional exercer o **controle externo** de **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia** de receitas da União e das entidades da administração direta e indireta. O controle interno é exercido por cada um dos Poderes.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, da responsabilidade do Congresso Nacional, é **exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União**.

**Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada**, que por alguma razão utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária está sujeita ao controle externo e deve prestar contas.

Note que o que legitima a ação fiscalizadora do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), **não é o enquadramento do ente**, da entidade ou da pessoa jurídica (da União, dos Estados, dos Municípios?), mas sim a origem dos recursos públicos. Dito de outra forma, se os bens, valores e dinheiros pertencerem à União ou a qualquer de suas entidades da Administração direta e indireta, a ação fiscalizadora do TCU alcançará pessoas físicas e jurídicas, Estados, Municípios, particulares e autoridades públicas.

O Tribunal de Contas da União auxilia o Congresso Nacional a promover o controle externo, mas **não se subordina ao Congresso Nacional**, de modo que não pode ser classificado como desmembramento do Legislativo da União, nem como órgão delegatário e nem como mero auxiliar técnico.

Não há qualquer relação de subordinação, dependência ou hierarquia entre o TCU e o Congresso Nacional. O Tribunal de Contas **tem a garantia constitucional de**

**autonomia, de autogoverno, de predicados e garantias de seus membros**, como é a vitaliciedade de seus Ministros, por exemplo.

O Tribunal de Contas da União tem **sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal** e **jurisdição em todo o território nacional** (artigo 73, caput, da CF). A utilização da expressão "jurisdição" causa grandes divergências doutrinárias. Para alguns, as decisões da Corte de Contas têm natureza jurisdicional, para outros, só administrativa.

55

Para os adeptos da corrente defensora da função jurisdicional, a revisão das decisões do TCU por parte do Judiciário somente alcançaria os pressupostos extrínsecos do ato e a verificação de sua conformidade, ou não, com a lei. Para a segunda, a revisão poderia, inclusive, adentrar no mérito do ato deliberativo da Corte.

O certo é que o Tribunal de Contas não integra o Poder Judiciário, não obstante seja denominado "tribunal". Entretanto, faz a dicção do direito a ser aplicado aos casos por ele analisados e não pode ser considerado "a primeira instância do Judiciário".

Com efeito, o Tribunal de Contas não julga pessoas e sim contas. **As suas decisões não fazem coisa julgada, pois são de cunho administrativo e podem ser revistas pelo Judiciário**, mas tem prevalecido a corrente segundo a qual a análise do Judiciário diz respeito à lesão ou ameaça a direito e não propriamente acerca da regularidade ou da irregularidade das contas. Assim, o julgamento das contas, por parte do TCU, quanto ao mérito, é soberano, privativo e definitivo.

No exercício de sua **autonomia**, compete ao Tribunal de Contas elaborar o seu regimento interno; organizar as suas secretarias e serviços; prover, por concurso público os cargos necessários ao exercício de suas atribuições (servidores públicos do Tribunal e não os seus Ministros); conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e servidores; propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços.

O Tribunal de Contas da União é composto por **nove Ministros**, sendo seis (dois terços) escolhidos pelo Congresso Nacional e três (um terço) escolhidos pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado, por maioria simples.

## Os Ministros do TCU serão escolhidos dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

- ✓ mais de 35 e menos de 65 anos de idade;
- ✓ idoneidade moral e reputação ilibada;
- ✓ notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- ✓ mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados anteriormente

56

Dentre os três Ministros que são escolhidos pelo Presidente da República, dois são definidos alternadamente dentre **auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal**, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

Perceba que o TCU elabora **lista tríplice** para indicar tanto auditores quanto membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, independentemente de o critério ser antiguidade ou merecimento (há lista tríplice mesmo quando o critério é antiguidade). Dentre os integrantes da lista, o Presidente escolhe um. Note ainda que o Presidente da República apenas tem liberdade para escolher um dos Ministros, porque os outros dois constam cada qual de lista tríplice elaborada pelo Tribunal. De qualquer forma, todos eles são aprovados pelo Senado.

Ministro	Ministro	Ministro	Ministro	Ministro	Ministro	Ministro	Ministro	Ministro
						(Auditor)	(MP-TC)	(Livre)
Escolhidos pelo <b>Congresso Nacional</b> , dentre os brasileiros que preenchem os requisitos acima citados.						Escolhidos pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado, por voto secreto, após arguição pública.		
						Todos devem preencher os requisitos acima citados.		

O Tribunal possui ainda três auditores, nomeados após aprovação em concurso público de provas e títulos, para fazer a substituição dos Ministros em seus afastamentos, impedimentos e hipóteses de vacância. Esses auditores, nos termos do § 4º do artigo 73 da Constituição Federal, **quando em substituição a Ministro, possuem as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.**

O § 3º do artigo 73 da Constituição Federal dispõe que os Ministros do Tribunal de Contas da União, embora não integrantes do Poder Judiciário, têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos **Ministros do Superior Tribunal de Justiça**, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas definidoras do regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos constantes do artigo 40 da Lei Maior.

As **garantias** da magistratura aplicáveis aos Ministros do TCU são: inamovibilidade, vitaliciedade (adquirida na posse) e irredutibilidade de subsídio.

57

As **vedações** são: o exercício da advocacia; o acúmulo de cargos públicos, salvo uma função de magistério; exercício de atividade político-partidária; receber a qualquer título ou pretexto custas e participação no processo, auxílios e contribuições.

O **subsídio** corresponde a 95% do valor pago aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Por crime comum e de responsabilidade são processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

## Competências

O Controle externo, da responsabilidade do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O controle interno é exercido por cada Poder. Entretanto, Executivo, Legislativo e Judiciário devem apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Nos termos do artigo 74 da Constituição Federal, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno para:

1. avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
2. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
3. exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.

Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, **deverão dar ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.**

Cabe ao Tribunal de Contas da União encaminhar ao Congresso Nacional, **trimestral e anualmente**, relatório de suas atividades.

**Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato** é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, mas o Tribunal também age de ofício.

58

As competências do Tribunal de Contas da União podem ser divididas em **fiscalizadora, judicante, sancionatória, consultiva, informativa e corretiva.**

A **competência consultiva** está contida no artigo 71, I, da Constituição Federal, e **consiste na apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República**, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em **sessenta dias** a contar de seu recebimento.

O parecer tem o objetivo de fornecer informações para que o Congresso Nacional possa julgar as contas do Presidente da República.

**Note: Cabe ao Congresso Nacional julgar as contas do Presidente da República. O TCU tão somente aprecia as contas e emite relatório.**

Em sentido diverso, a **competência judicante** contida no inciso II do artigo 71 da Lei Maior autoriza o Tribunal de Contas a **julgar das contas dos administradores e demais responsáveis** por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

A fiscalização do Tribunal de Contas alcança as empresas públicas e as sociedades de economia mista, independentemente de os seus empregados estarem submetidos ao regime celetista ou de a sociedade de economia mista não ter sido criada por lei.

A **competência fiscalizadora** diz respeito à realização de auditorias e inspeções em órgãos e entidades da Administração Pública da União e das entidades de direito privado que recebem recursos de origem pública. Em caso de identificação de irregularidades ou de abusos, compete ao Tribunal fazer a devida representação ao Poder competente.

### Com efeito, compete ao TCU:

- ✓ apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (artigo 71, III, da CF);

59

A respeito da competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão inicial de aposentadorias, reformas ou pensões, o Supremo Tribunal Federal, ao editar a Súmula Vinculante 03, excepcionou o exercício de contraditório e de ampla defesa nos processos perante o Tribunal de Contas da União. Veja:

"Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão."

Observe que quando o Tribunal de Contas aprecia a legalidade de um ato concessivo de pensão, aposentadoria ou reforma, ele não precisa ouvir a parte diretamente interessada, porque a relação jurídica travada, nesse momento, é entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública, uma vez que, nos termos da jurisprudência do STF, **o ato de concessão de aposentadoria é complexo**, aperfeiçoando-se somente após a sua apreciação pela Corte de Contas. Num segundo momento, porém, concedida a aposentadoria, reconhecido o direito à pensão ou à reforma, passa a existir o ato jurídico presumido válido, até que se prove o contrário.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 636.553, em fevereiro de 2020, reformulou a sua jurisprudência, invocando a princípio da segurança jurídica, e passou a aplicar aos processos que tramitam no Tribunal de Contas relativos aos atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão **o prazo de cinco anos contido na Lei 9.784/99**, para que a Administração Pública anule atos administrativos dos quais resulte efeitos favoráveis aos destinatários.

Dito de outra forma, o STF, em importante decisão, passou a fixar um prazo de cinco anos para que o TCU exerça o seu papel fiscalizatório, de maneira que ultrapassado o prazo, não haverá mais a possibilidade de mudança do ato. Para o caso, foi formulada a seguinte tese:

“Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o TCU está sujeito ao prazo de **cinco anos** para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão **a contar da chegada do processo a aquela Corte.**”

- ✓ realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário**, e das entidades da Administração Pública; (artigo 71, IV, da CF);
- ✓ fiscalizar as **contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe**, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; (artigo 71, V, da CF);
- ✓ fiscalizar a **aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município**; (artigo 71, VI, da CF).

A **competência informativa** é exercida quando o Tribunal presta informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (artigo 71, VII, da CF).

A **competência sancionatória** é a que permite a aplicação das sanções previstas em lei aos responsáveis pela prática de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. Dentre outras cominações admitidas por lei, o Tribunal poderá aplicar multa proporcional ao dano causado ao erário público (artigo 71, VIII).

**As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo. Entretanto, a Corte de Contas não possui competência para promover a execução judicial do devedor, cabendo à Advocacia-Geral da União fazê-lo.**

**Note: quem executa o devedor judicialmente é o credor, no caso, o ente federativo: a União.**

Por fim, a **competência corretiva** é exercida quando é detectada irregularidade na formação de um ato e autoriza o Tribunal a tomar duas providências:

**a)** Em caso de ilegalidade, compete ao Tribunal de Contas **fixar prazo** para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

**b)** Na hipótese de o órgão ou entidade não cumprir o prazo dado pelo Tribunal para o cumprimento das exigências legais, caberá ao TCU **sustar a execução do ato impugnado**, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

**No caso de contrato**, o ato de sustação não será praticado pelo TCU, mas pelo Congresso Nacional diretamente, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Entretanto, se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de **noventa dias**, não efetivar tais, o **Tribunal decidirá a respeito**.

**Cuidado! O TCU susta ato.**

**O TCU não susta contrato, salvo quando o Congresso Nacional ou o Executivo não o faz, no prazo de 90 dias.**

No caso de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, cabe à Comissão Mista Permanente (Comissão composta por deputados e senadores destinada a participar do processo legislativo da lei orçamentária) solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de **cinco dias**, preste os esclarecimentos necessários.

Se os esclarecimentos não forem prestados ou se forem insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal de Contas da União pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de **trinta dias**. Se o Tribunal apontar irregularidade na despesa, a Comissão

proporá ao Congresso Nacional sua sustação, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública.

**Perceba: no caso de despesa não autorizada, compete ao Congresso Nacional promover a sustação do ato. O Tribunal de Contas apenas se pronuncia a respeito e a Comissão Mista é que propõe ao Legislativo a adoção de providências.**

Segundo posicionamento do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas possui atribuições implícitas outorgadas pela Constituição Federal, sendo uma delas o **poder geral de cautela** (MS 33.092/DF). Assim, as competências do TCU enumeradas no artigo 71 da Constituição Federal não são taxativas, uma vez que, com vistas ao atingimento das funções fiscalizatórias contidas na Lei Maior, **medidas cautelares poderão ser aplicadas pelo Tribunal**, quando indispensáveis à neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público.

Na mesma linha, embora não possua a Corte de Contas poderes para promover a quebra de sigilo de dados, o Supremo Tribunal Federal admite que o Tribunal obtenha **dados bancários**, sem ordem judicial, **quando as operações envolverem recursos públicos**. O acesso é a dados bancários de ente público, mas por extensão, chegará a dados de particulares. No caso, segundo o STF, a operação não está abrangida por sigilo, já que envolve recursos públicos (RHC 133.118/CE), razão pela qual não há que falar em quebra de sigilo.

Vale ressaltar que, conquanto a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal estabeleça que "o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público," o Ministro Alexandre de Moraes, em decisão monocrática proferida no MS 35.410, em fevereiro de 2018, entendeu que a Súmula 347, editada em 1963, ficou comprometida após a promulgação da Constituição de 1988, de maneira que **órgãos administrativos não têm jurisdição e não podem declarar inconstitucionalidade de lei**. Esse posicionamento já vinha sendo defendido pelo Ministro Gilmar Mendes também (MS 25.888).

Por outro lado, em tese defendida pela Ministra Cármem Lúcia na Petição 4.656 e acatada pelo Tribunal, **deixar de aplicar uma norma por entendê-la inconstitucional é diferente de declará-la inconstitucional**, de forma que **órgãos administrativos autônomos (CNJ, TCU e MPU) podem decretar a invalidade de ato administrativo pela inaplicabilidade do texto legal no qual se baseia, por contrariar a Constituição Federal**.

## 8.2 – TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS, DISTRITAL E MUNICIPAIS

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 75 que as normas estabelecidas pela própria Constituição ao Tribunal de Contas da **União também se aplica, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.**

63

O controle externo, nos Estados, é exercido pela Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. No Distrito Federal, exercido pela Câmara Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Nos Municípios, pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas **dos** Municípios, se houver, ou do Tribunal de Contas do Estado ou do Tribunal de Contas **do** Município.

Cabe às Constituições estaduais dispor sobre os Tribunais de Contas respectivos. Entretanto, a Constituição Federal definiu que são **sete os seus Conselheiros** e estes devem ser escolhidos por meio de modelo semelhante ao que se aplica ao TCU, ou seja, um terço escolhidos pelo Governador e dois terços pela Assembleia Legislativa.

Ocorre que como o número total de membros não é divisível por três, o STF firmou entendimento de que **quatro Conselheiros devem ser escolhidos pelo Legislativo e três pelo Executivo**, sendo um de sua livre escolha, um juiz auditor e um membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (STF. Súmula 653).

Nos termos do artigo 31, parágrafo 4º, da Constituição Federal, Municípios não podem criar Tribunal de Contas. No entanto, os Municípios que já tinham Tribunal de Contas à data de promulgação da Constituição de 1988 (Rio de Janeiro e São Paulo), mantiveram os órgãos.

Os Estados, se quiserem, poderão criar Tribunal de Contas **dos** Municípios (órgão estadual, que auxilia a Câmara de Vereadores a fazer o controle externo). Caso não queiram e o Município não tenha Tribunal de Contas, caberá ao Tribunal de Contas do Estado auxiliar a Câmara de vereadores a exercer o controle externo.

Perceba que estamos falando de três órgãos distintos: 1) Tribunal de Contas do Estado; 2) Tribunal de Contas dos Municípios (órgão estadual) e 3) Tribunal de Contas do Município (órgão municipal).

Como a Constituição Federal não exige a criação de Tribunal de Contas dos Municípios, o Supremo Tribunal Federal admite que o órgão venha a ser **extinto por emenda à Constituição estadual (ADI 5.763/CE)**.

Diferentemente do que ocorre com as contas dos Governadores e do Presidente da República, o parecer emitido pelo órgão competente sobre as contas do Prefeito só poderá ser rejeitado por decisão de **dois terços** dos membros da Câmara de Vereadores. Note que o parecer não é vinculativo. Perceba também que cabe ao Legislativo julgar as contas do Prefeito.

64

Em razão da importância dos estudos legislativos para o Senado-Câmara, a segunda parte do estudo [2. processo legislativo] foi modulada em disciplina própria, Processo Legislativo Constitucional.

Prossiga por lá..

Até breve!