

PODER LEGISLATIVO

Sumário:
1. Disposições gerais
2. Formas de manifestação do Legislativo da União
3. Conceitos importantes
3.1. Sessões conjunta, bicameral e unicameral
4. Teoria das maiorias
5. Mesas
6. Número dos Deputados e Senadores
7. Atribuições do Legislativo da União
7.1. Comissões Parlamentares
7.1.1. Classificações
7.1.2. Princípios aplicáveis às Comissões
7.1.3. Espécies
7.1.4. COMISSÃO TEMÁTICA OU MATERIAL
7.1.5. COMISSÃO REPRESENTATIVA ou DE REPRESENTAÇÃO
7.1.6. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
8. Garantias do Legislativo (imunidades e prerrogativa de foro)
8.1. Estatuto dos congressistas no âmbito federal
8.2. Garantias do Poder Legislativo estadual e distrital
8.3. Garantias do Poder Legislativo Municipal
8.4. Isenção do dever de testemunhar
8.5. Incorporação às Forças Armadas
8.6. Imunidade parlamentar durante o estado de sítio
9. Incompatibilidades e impedimentos dos parlamentares federais
10. Processo legislativo
10.1. Fases do processo legislativo
10.2. Medidas provisórias
10.3. Lei delegada
10.4. Decreto legislativo
10.5. Resolução
11. Função fiscalizatória exercida pelo Legislativo e o Tribunal de Contas

1. Disposições gerais

No Brasil, o Legislativo da União é exercido pelo **Congresso Nacional**. Ele é **bicameral**.

Pergunta-se: qual espécie de bicameralismo foi adotada no Brasil? FEDERATIVO.

Foi adotado o **bicameralismo federativo**, em decorrência da nossa **forma de Estado**: os Senadores são representantes dos Estados e do DF (art. 46); os Deputados são representantes do povo (art. 45).

A participação dos Estados-membros e do DF na criação da lei é uma característica básica do federalismo.

Fala-se, no Brasil, em um **bicameralismo federativo de equilíbrio**: uma casa não é mais importante que a outra (estão no mesmo equilíbrio), embora possuam atribuições diversas. O Senado, em regra, é mais conservador (vide a idade mínima, de 35 anos); a Câmara é mais aberta (idade mínima: 21 anos).

Na Inglaterra, por outro lado, há um **bicameralismo do tipo aristocrático**. Lá existem duas casas: a) Câmara Baixa ou Casa dos Comuns; b) Câmara Alta ou Casa dos Nobres.

Voltando ao Brasil, nos Estados-membros e Municípios, o Legislativo é **unicameral**. Na época da Constituição de 1891, chegou a ser **bicameral** (sendo a mudança para a unicameralismo nos estados-membros e municípios a grande alteração da Constituição de 1934 – questão da PGE/SP de 2010).

2. Formas de manifestação do Legislativo da União

- **Câmara dos Deputados (sem participação do Senado ou Presidente) →** Ao se manifestar sozinha, a Câmara o faz através de **RESOLUÇÃO** (art. 51):

Art. 51. Compete *privativamente* à Câmara dos Deputados:

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**;

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;

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;

V - **eleger [2] membros do Conselho da República**, nos termos do art. 89, VII.

- **Senado →** Ao se manifestar sozinho, o Senado também edita **RESOLUÇÃO** (art. 52).

Art. 52. Compete *privativamente* ao 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** [se não forem conexos, julgará o STF – art. 102, I, “c”]

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; [...]

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

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; [...]

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

- **Câmara dos deputados + Senado federal (art. 48) →** Nessas situações de atuação conjunta, a manifestação do Poder Legislativo da União ocorre por meio de **LEI** (ordinária ou complementar), **com a participação do Presidente da República**, sancionando ou vetando.
- **Congresso Nacional (art. 49) →** Ao se manifestar, o Congresso Nacional o faz através de **DECRETO LEGISLATIVO** (sem a participação do chefe do Executivo).

Pergunta-se: qual a diferença entre as palavras “exclusivo” (art. 49) e “privativo” (arts. 51 e 52). Diferentemente do que ocorre na partilha constitucional de competências (arts. 21, 22 etc.), não há diferença alguma entre essas palavras.

Art. 49. 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;
- 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;
- III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; [...]
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; [...]
- 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;**
- XIII - **escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;**
- 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.**

- **Poder Legislativo da União investido do Poder Constituinte derivado reformador** → é manifestado por meio de **EMENDAS CONSTITUCIONAIS**, sem a participação do Presidente da República.

3. Conceitos importantes

- **LEGISLATURA** → Lapso temporal de 4 anos (art. 44, parágrafo único);
- **SESSÕES LEGISLATIVAS** → Cada legislatura se divide em 4 sessões legislativas (art. 57).

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

- **Sessão ordinária (art. 57, caput)** – Uma sessão legislativa se divide em dois **períodos legislativos**:
 - 1º - 02/02 a 17/07;
 - 2º - 01/08 a 22/12.
- **Sessão extraordinária (art. 57, §6º)** – A convocação do Congresso Nacional far-se-á:
 - a) Pelo **Presidente do Senado**, em caso de:
 - Decretação de **estado de defesa**;
 - **Intervenção federal**;
 - Pedido de autorização para decretação de **estado de sítio**;
 - **Compromisso e posse do Presidente e do Vice-Presidente da República**.
 - b) Pelo **Presidente da República, da Câmara e do Senado, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as casas**, em caso de:

- **Urgência ou Interesse público** relevante e sempre com a aprovação da MAIORIA ABSOLUTA de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso somente deliberará sobre a matéria para o qual foi convocado, salvo se houver medida provisória em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, sendo elas automaticamente incluídas na pauta da convocação (art. 57, §8º)

É vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação extraordinária (**§7º**) ou de ajuda de custo.

ATENÇÃO: Embora não seja possível o pagamento de indenização ou ajuda de custo na convocação extraordinária, continua devida **ajuda de custo nas sessões ordinárias** (no início e no final previstos, equivalente ao valor da remuneração, visando compensar pelas despesas de transporte e outras).

- **Sessão conjunta (art. 57, §3º)** – Ocorre para:
 - Inaugurar sessão legislativa;
 - **Elaborar regimento comum**
 - Regular a criação de **serviços comuns a ambas as casas**;
 - Receber **compromisso do Presidente** e do **Vice-Presidente da República**;
 - Conhecer do **veto** e **dele deliberar**.
- **Sessão preparatória (art. 57, §4º)** – Como visto, a sessão ordinária só começa **2 de fevereiro**. Contudo, a partir de **1º de fevereiro**, no primeiro ano da legislatura, cada uma das Casas reunir-se-á em **sessões preparatórias**, com o seguinte objetivo:
 - **Posse dos membros**;
 - **Eleições das respectivas mesas**.

Assim, excepcionalmente, o recesso parlamentar será de **54, e não 55 dias**.

3.1. Sessões conjunta, bicameral e unicameral

Na sessão BICAMERAL a **discussão e a votação são separada**: primeiro na Câmara e depois no Senado. A sessão bicameral é a regra no processo legislativo brasileiro, para permitir a conjunção de vontades.

Na sessão CONJUNTA há a reunião da Câmara e Senado para **discutir** o veto conjuntamente, mas a **votação é feita separadamente** (não será decidida pela maioria absoluta dos membros do Congresso; terá que ter maioria absoluta em cada Casa legislativa: 257 votos de deputados + 41 votos de senadores).

Na sessão UNICAMERAL a **votação é conjunta** do Congresso Nacional: basta haver 298 votos para aprovação. Só há na Constituição Federal um caso de reunião unicameral: revisão constitucional, do art. 3º do ADCT.

4. Teoria das maiorias (expressão de MICHEL TEMER)

Em seu livro “elementos de Direito Constitucional”, explica Michel Temer: na democracia, os colegiados decidem por maioria de votos. A maioria sempre vence. Contudo, não há que se falar em democracia sem que se respeitem os direitos das minorias.

No Brasil, temos **513 Deputados estaduais** e **81 Senadores**. Dentro da teoria das maiorias, temos as seguintes espécies:

- **Maioria absoluta** → Cuida-se do **primeiro número inteiro acima da metade** dos membros da casa legislativa. Sempre será fixa/determinada (no Senado, 51 parlamentares).

A MAIORIA ABSOLUTA é a regra geral do quórum de votação, ou seja, é o **número mínimo de presentes para que haja manifestação nas Casas legislativas**.

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, **presente a maioria absoluta de seus membros**.

Atente: Não existe manifestação legislativa sem a presença, no mínimo, da maioria absoluta.

- **Maioria simples** → É a regra geral do quórum de aprovação, , desde que **se faça presente, ao menos, a maioria absoluta**. Ela é variável/indeterminada, já que depende do número de parlamentares presentes na casa legislativa. Também está prevista no art. 47 da CF: “serão tomadas por maioria de votos”.

Convém atentar: quando a Constituição alude a uma **maioria**, sem qualificá-la, esta maioria é simples (ela é a **regra**). Mas tome cuidado: o STF já decidiu de maneira diversa. Cf. art. 53, §2º: este dispositivo não qualifica a “maioria”, o que nos leva a crer que se trata da maioria simples. Contudo, o STF já decidiu que, neste caso, a maioria é **absoluta**:

Art. 53, § 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de **vinte e quatro horas à Casa respectiva**, para que, pelo **voto da maioria [ABSOLUTA] de seus membros, resolva sobre a prisão**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

- **Maioria qualificada** → Cuida-se de maioria especial. Por assim ser, deve ser **expressa**, concretizando-se em uma **fração** (1/3; 2/3; 3/5 etc.). A maioria qualificada, em regra, é **superior** à maioria absoluta de votos.

Obs: lembrar que o Poder Legislativo é: federal (único bicameral), estadual, distrital, territorial (Câmara Territorial) e municipal.

5. Mesas

Mesa é o **órgão de direção de um colegiado**. A mesa é encarregada da condução dos trabalhos legislativos e administrativos daquela casa. Todo colegiado possui uma mesa (ex.: no STF, ela é composta por presidente e vice; no TJ, há o presidente, vice e corregedor geral). No Legislativo da União, há 3 mesas:

- Mesa da Câmara
- Mesa do Senado;
- Mesa do Congresso Nacional – seu presidente é o Presidente do Senado e compõem sua mesa os ocupantes dos cargos análogos no Senado e na Câmara, alternadamente.

Confirmam-se os cargos existentes nas 3 mesas:

- i. Presidente;
- ii. **1º** vice-presidente;
- iii. **2º** vice-presidente;
- iv. **1º, 2º, 3º e 4º** secretários

Aqueles que exercem cargos nas mesas exercem **mandato de 2 anos, vedada a recondução** para o mesmo cargo na eleição subsequente.

Na mesa da Câmara só há Deputados federais; na do Senado, Senadores. Mas veja: na **mesa do Congresso**, há Senadores e Deputados, nesta ordem.

Art. 57, § 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, **a partir de 1º de fevereiro**, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, **vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006).

Obs: Há casos de Deputados e Senadores que, inacreditavelmente, exerceram mandato nas mesas por mais de 2 anos (ex: Michel Temer e ACM).

Pergunta-se: o art. 57, §4º é uma norma de reprodução obrigatória em sede estadual? NÃO.

Esta não é uma norma de reprodução obrigatória, de modo que cada Constituição estadual é livre para dispor sobre o tema.

Outra questão cobrada em concurso é se o presidente da Câmara ocupa cargo na mesa do Congresso Nacional. A resposta é negativa. Não erre: **o presidente da Câmara não ocupa nenhum cargo na mesa do Congresso Nacional**.

A Constituição de 1988 valorizou as mesas, dando-lhes importantes atribuições. Veja:

- i. As mesas da Câmara e do Senado **promulgam Emendas Constitucionais** (art. 60, §3º) (a do CN não!);
- ii. As mesas da Câmara e do Senado podem **ajuizar ADI** (art. 103) – não erre: a mera do Congresso Nacional não pode ajuizar ADI!
- iii. O presidente da Câmara – e depois o do Senado – estão na linha sucessória do Presidente da República (art. 80);

6. Deputados e Senadores

I. Deputados Federais

Os deputados federais são **representantes do povo** (art. 45), eleitos pelo sistema **proporcional**. A CF/88 define povo (art. 12) como a soma dos brasileiros natos e naturalizados.

- i. Nenhum Estado terá **menos que 8**, nem **mais que 70 Deputados Federais** (o número de Deputados leva em conta a população dos Estados). O número máximo de deputados federais é **513** (LC 78/93).
- ii. Se territórios forem criados, cada um terá **4 Deputados Federais**.
- iii. O número dos DF repercute no número dos Deputados Estaduais. Aquele Estado que tenha 8 DF (Estados menos populosos) terá 24 Deputados Estaduais ($8 \times 3 = 24$). Mas veja: essa multiplicação por **3** tem um limite: atingido o número de 36, será somado o número de Deputados federais acima de 12 (justamente por isso que o Estado de São Paulo tem 94 Deputados estaduais). Cf. art. 27 da CF:

Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

DF = 8 a 70 (nos territórios, 4);

DE = **3 x DF**;

Se **3 x DF > 36**, DE = 36 + número de DF acima de 12.

Obs: Como já dito, o mandato do DF é de 4 anos (uma legislatura). O STF já declarou a inconstitucionalidade da EC 16/05 à Constituição de Roraima que, ao arrepio da CF/88, permitiu a extensão do mandato pela mudança da data de posse dos eleitos em 2006 (STF, ADI 3.825/RR).

II. Senadores

Os senadores são representantes dos **Estados-membros e DF**, eleitos pelo sistema **majoritário**.

Cada Estado da Federação possui **3 Senadores**, independentemente de qualquer fator, totalizando o número de **81**. Essa norma decorre do **pacto federativo**, que nos dá referência à igualdade dos Estados (que são 27 no Brasil). Grave:

- i. Os Senadores são escolhidos, alternativamente, em cada eleição, nos seguintes percentuais: 1/3 e 2/3.
- ii. **Territórios**, como não são unidades federadas (mas entidades autárquicas), e não possuem autonomia federativa, **não têm senadores**. Terão apenas Deputados Federais (4).

	SENADO FEDERAL	CÂMARA DE DEPUTADOS
Composição	Representantes dos Estados e do DF.	Representantes do povo.
Sistema de eleição	Princípio majoritário	Princípio proporcional
Número de parlamentares	3 senadores por Estado e DF, cada qual com 2 suplentes. Atualmente são 81 senadores.	A LC 78/93 fixou número de 513 deputados. Os Estados terão no mínimo 8 e no máximo 70 deputados. Os territórios terão 4 deputados.
Mandato	8 anos = 2 legislaturas	4 anos = 1 legislatura
Renovação	A cada 4 anos, por 1/3 e 2/3.	A cada 4 anos
Idade mínima (condição de elegibilidade)	35 anos	21 anos

7. Atribuições do Legislativo da União

No Brasil, o Legislativo da União desempenha 2 típicas atribuições:

- Fiscalização
- Inovação da ordem jurídica, por meio do processo legislativo (art. 59).

A fiscalização se manifesta de 2 maneiras:

- **Fiscalização ECONÔMICO-FINANCEIRA (arts. 70 a 75) →** Esta atribuição é desenvolvida pelo Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas.
- **Fiscalização POLÍTICO-ADMINISTRATIVA →** É desempenhada pelo legislativo através das comissões (art. 58).

7. 1. Comissões Parlamentares

Comissões são **organismos parlamentares, com número restrito de membros**, encarregado de:

- Apresentar, debater, votar proposições legislativas e;
- Fiscalizar.

Em razão da complexidade e diversidade de matérias tratadas pelo Poder Legislativo, as comissões parlamentares ganharam grande importância a partir da CF/88, porque através delas há órgãos especializados dentro do Parlamento para tratar das diversas matérias.

7.1.1. Classificações

I. Quanto à duração da comissão

- a) **Temporárias** – Possuem prazo para encerramento, que pode ser:
 - **Com o fim dos trabalhos:** é a comissão criada para determinada atividade ou investigar determinado fato.
 - **Com o fim de seu prazo de duração:** é a comissão que possui prazo determinado para o desenvolvimento de seus trabalhos. Ex: CPI.
 - **Com o fim da legislatura:** nenhuma comissão temporária do Congresso Nacional pode ultrapassar a legislatura, que servirá como prazo temporal máximo das comissões temporárias (atente: as comissões permanentes podem ultrapassar legislaturas).
- b) **Permanentes** – São as comissões que persistem por mais de uma legislatura. Ex: CCJ.

II. Quanto à formação das comissões (quanto aos membros que a compõem)

- a) **Comissões exclusivas** – São as comissões formadas apenas por Deputados ou apenas por Senadores.
- b) **Comissões mistas** – São as comissões formadas por membros das duas Casas Legislativas.

7.1.2. Princípios aplicáveis às Comissões

Dois princípios se aplicam às comissão parlamentares:

- **PRINCÍPIO DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL-PARTIDÁRIA** (art. 58, §1º) → Os partidos políticos devem ser representados proporcionalmente nas comissões, conforme a representação na respectiva casa, para refletir as forças dos partidos nas comissões.

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

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é **assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional** dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

Muitas vezes a proporcionalidade fica em segundo plano quando em contraponto com a efetividade (no caso em que os partidos têm poucos representantes).

Toda comissão do Congresso Nacional tem que ter uma representação proporcional aos partidos e blocos políticos, na medida do possível.

- **PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE** → Define que quem decide é a **comissão**, e não o seu presidente ou relator (é a regra da maioria).

7.1.3. Espécies

O art. 58 prevê 3 espécies de comissão:

- a) **Comissão TEMÁTICA OU MATERIAL;**
- b) **Comissão REPRESENTATIVA OU DE REPRESENTAÇÃO;**
- c) **Comissão PARLAMENTAR DE INQUÉRITO.**

7.1.4. COMISSÃO TEMÁTICA OU MATERIAL

As comissões temáticas estabelecem-se em razão da matéria e são PERMANENTES.

A Constituição Federal **não diz quais são as comissões temáticas** ou materiais de cada casa legislativa. Isso está nos **regimentos internos** de cada casa legislativa.

A doutrina encontra a seguinte característica (não é uma norma): **a cada Ministério do Executivo existe, em regra, uma comissão na Casa Legislativa.** Ex: comissão de saúde, comissão de educação, de agricultura etc. Há quase um **espelho entre os ministérios e as comissões dentro do Legislativo**, embora não se trate de uma regra.

A comissão temática ou material mais importante é a **CCJ (Comissão de Constituição e Justiça)**. Ela faz um **controle preventivo de constitucionalidade**: todo projeto de lei, inicialmente, deve passar pela CCJ.

Depois de passar pela CCJ, o projeto vai para a comissão temática da sua **área de abrangência** (ex: comissão de saúde, educação etc.). Desta forma, o projeto passa, no mínimo, por 2 comissões.

I. Processo Legislativo Abreviado ou Delegação interna/imprópria

No Brasil, a comissão temática ou material é dotada da **DELEGAÇÃO INTERNA** ou **DELEGAÇÃO IMPRÓPRIA**, que Gilmar Mendes e o STF designam de **PROCESSO LEGISLATIVO ABREVIADO**.

Trata-se do poder ofertado pela Constituição à comissão temática para **votar projeto de lei, independentemente da manifestação do plenário**, conforme disposição no regimento interno. Isso está no art. 58, §2º, I:

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

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - **discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário**, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II. Funções das comissões temáticas

Em síntese, a comissão temática tem as seguintes funções (art. 58, §2º):

- a) **Discutir e votar projeto de lei** que dispensar a competência do Plenário (delegação interna/imprópria ou proc. legislativo abreviado), salvo se houver recurso de 1/10 dos membros da Casa;
- b) Ela própria – ou seus membros - **pode apresentar projeto de lei**. Cf. art. 61 da CF/88:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou **Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional**, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

- c) Realiza **audiências públicas**, com objetivo de aprimorar o projeto de lei;

- d) **Convocar Ministros de Estado** para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições, sob pena de cometer crime de responsabilidade (art. 50);
- e) **Receber petições, reclamações, representações ou queixas** de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- f) **Solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;**
- g) **Apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer;**

7.1.5. COMISSÃO REPRESENTATIVA ou DE REPRESENTAÇÃO

Em razão do princípio da continuidade do serviço público, o Congresso não pode fechar suas portas. Assim, durante o **recesso parlamentar**, funciona uma comissão representativa.

Em uma sessão legislativa há dois recessos parlamentares (de 18/07 a 31/07 e de 23/12 a 1º/02), devendo ser eleita uma comissão representativa em cada um desses recessos.

Art. 58, § 4º - **Durante o recesso**, haverá uma **Comissão representativa** do Congresso Nacional, eleita por suas Casas **na última sessão ordinária** do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja **composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária**.

Esta comissão é **mista ou conjunta**, porque dela participam deputados federais e senadores, devendo reproduzir, na medida do possível, a proporcionalidade das representações políticas.

7.1.6. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

As CPI's são comissões **temporárias** que podem ser **exclusivas ou mistas**.

DICA: Este tema é cobrado com frequência em concursos, sendo as questões retiradas das publicações temáticas do STF (<http://www.stf.jus.br>).

I. Evolução histórica das atribuições do Poder Legislativo

Até **1789 (Revolução Francesa)**, os parlamentos europeus **não inovavam a ordem jurídica** (não elaboravam leis), possuindo apenas a previsão de **fiscalizar** aqueles que exerciam o poder. Com a Revolução Francesa, surge o chamado Estado Liberal, que se fundamenta em uma **Constituição política-jurídica**. O Estado liberal é um Estado **garantidor**, sendo esta garantia fundamentada na Lei.

Já no século XX, diferentemente do Estado Liberal, o Estado Social, além da Constituição jurídica-política, passou a trazer uma **Constituição econômica-social**. Este Estado, sem deixar de ser garantidor, transforma-se também em **prestador**, havendo reforço ao Poder Executivo. Neste momento, o Executivo passa a se utilizar de funções do Legislativo, passando a ter o poder de editar decreto-lei/MP. Por conta disso, o Legislativo procura outro espaço, fortalecendo a atribuição de fiscalização através de **CPI**.

Veja: o fortalecimento da fiscalização através de CPI **começou com o Estado Social**, quando o Poder Executivo passou a desempenhar função que antes somente era desenvolvida pelo Legislativo (inovar a ordem jurídica).

No século XXI, temos o chamado Estado Constitucional de Direito. Além de garantidor e prestador, este Estado deve ser **transformador**. Esta transformação fortalece o Poder Judiciário. Assim diz LÊNIO STRECK.

II. Finalidades da CPI

- **Auxiliar a atividade legislativa do Poder Legislativo**, dando-lhe subsídios e informações. Costuma-se dizer que são os olhos e os ouvidos do Parlamento. Essa é a função principal das CPI's.

- **Fiscalizar, exercer o controle da atividade administrativa** (sobre o governo e a Administração Pública em geral).
- **Informar a opinião pública** (ao investigar os fatos, a CPI permite o conhecimento sobre eles a toda a coletividade).

Segundo Pedro Lenza, a CPI é um **direito público subjetivo das minorias** de fiscalizar, investigar e responsabilizar a quem quer que seja. Sendo assim, a maioria do **Plenário da Câmara, Senado ou Congresso NÃO pode desconstituir ato de criação de CPI** posteriormente à sua instalação, cabendo Mandado de Segurança ao STF contra essa desconstituição.

Segundo o Min. Celso de Mello, no caso da CPI do Apagão Aéreo (em que o Plenário da Câmara dos Deputados desconstituiu o ato de instalação da CPI com base no art. 58, §3º da CF), “a prerrogativa de investigar da minoria, já deferida, não poderia ser comprometida pelo bloco majoritário” (MS 26.441)

III. Quem pode ser investigado por uma CPI

A CPI pode desenvolver investigações e exercer suas funções não apenas sobre os **órgãos e funcionários públicos**, mas também sobre **particulares**.

ATENÇÃO: Não é qualquer fato que pode ser investigado, mas somente aqueles que tenham relação com a gestão da coisa pública (se houver interesse público). **Se a atividade não estiver dentro da competência fiscalizatória exercida pelo Congresso Nacional, não poderá ser apurada por meio de CPI.**

Em suma, podem ser investigados em CPI: Poder Executivo, pessoas físicas, pessoas jurídicas, órgãos e instituições ligados à gestão da coisa pública ou que, de alguma forma, tenham que prestar contas sobre bens ou valores públicos.

IV. Impetração de MS ou HC em razão das investigações em CPI

Quando há abuso de autoridade durante uma CPI, o mandado de segurança ou *habeas corpus*, em regra, são impetrados contra o **presidente da CPI** (autoridade coatora). No caso da CPI federal (no âmbito do Congresso Nacional), a competência para processar e julgar o MS e o HC será do **STF**.

Se for CPI Estadual, será competente o **TJ**; se municipal, o **juiz de primeiro grau**.

V. Requisitos para a formação de CPI

ATENÇÃO: As normas sobre os requisitos para a formação das CPI são de observância obrigatória tanto pelos Estados quanto pelos Municípios → expressão do **PRINCÍPIO DA SIMETRIA**.

- a) **REQUERIMENTO de 1/3 dos membros da Câmara ou do Senado (em CPI exclusiva) ou 1/3 dos membros da Câmara + 1/3 dos membros do Senado (em CPI mista)** – Segundo o STF, esse requisito é atendido no momento do requerimento, sem que precise de uma ratificação posterior (MS 26.441).

No MS 26.441 o STF entendeu que, se no momento do requerimento havia assinatura de 1/3 dos membros, mesmo que depois eles saiam da CPI, ela continuará, pois **não é necessário que haja posterior ratificação da assinatura**.

Atente, pois **não é suficiente que haja 1/3 dos membros do Congresso Nacional**. Isso reflete o histórico das CPI's que foram criadas, desde a Constituição de Weimer de 1919, como um direito das minorias.

- CPI simples só da Câmara dos Deputados: requerimento de, no mínimo, **171 Deputados** (são 513 no total);
- CPI simples só no Senado: mínimo de **27 Senadores** (são 81 no total);

- CPMI: mínimo de 1/3 dos Senadores e **1/3 dos Deputados** (171 + 27).

b) PRAZO CERTO DE DURAÇÃO – A CPI é uma comissão temporária. No requerimento de instauração vem previsto o prazo para a conclusão de seus trabalhos, mas esse prazo pode ser prorrogado quantas vezes forem necessárias. **O termo final da CPI é o fim da legislatura.**

Toda CPI tem um prazo certo, a depender do **regimento interno** da casa do Legislativo. O fundamento deste prazo reside no princípio da **segurança jurídica** (*caput* do art. 5º): estabilidade das relações jurídicas.

Questão: a Constituição Estadual pode dificultar a criação de uma CPI, trazendo outros requisitos além destes? NÃO.

A Constituição Estadual não pode dificultar a criação de CPI, cujos requisitos (previstos na CF/88) devem ser obedecidos pelos Estados-membros (são de observância obrigatória e não podem ser inovados).

A razão é a seguinte: a CPI é um **instrumento das minorias parlamentares**. É um **direito das minorias**. Logo, qualquer dificuldade será inconstitucional.

E mais: se o Presidente da mesa recebe o requerimento, notifica os partidos e estes resolvem não indicar os membros, o Presidente dará prazo para que os partidos os indiquem; caso contrário, ele mesmo os nomeará.

Obs: veja que a maioria dos membros da CPI pode inviabilizar os requerimentos formulados, já que tudo deve ser votado (**princípio da colegialidade**). Convém atentar também que a Comissão terá representatividade proporcional à da casa.

c) APURAÇÃO DE FATO DETERMINADO – Para ser determinado, o fato tem que ser CONCRETO¹.

Além de o fato ter que ser determinado/concreto, no caso da CPI federal, o fato tem que **ser de sua competência fiscalizatória**, abrangidos pela competência do Congresso Nacional, ou seja, o fato tem que ser de INTERESSE DA UNIÃO (interesse geral), sob pena de violar o princípio federativo.

Ademais, o fato determinado não impede a apuração de fatos novos ou conexos com os primeiros (bastando um aditamento do objeto da CPI)².

Se o fato é de interesse exclusivamente estadual ou municipal, devem apurá-lo a Assembléia Legislativa e a Câmara Municipal

Se, contudo, houver uma conjugação de interesses (municipal e geral), é possível haver duas CPI's.

É necessário que o fato seja específico, objetivo. Deve-se circunscrever o que será investigado. Obs: os nomes “CPI dos Correios”, “CPI do Judiciário” etc. são meramente fantasiosos, havendo fatos delimitados.

Pergunta-se: qualquer fato pode ser investigado pela CPI?

¹ Não pode ter CPI para apurar “as atividades da polícia”, pois esse fato não é concreto.

² Caso concreto: Na CPMI dos Correios, durante as investigações, Roberto Jeferson fez a denúncia do Mensalão. Embora o Mensalão fosse fato novo, como era conexo com o fato investigado na CPMI dos Correios, foi por ela investigado.

O fato determinado deve **repercutir no espaço público**, estando dentro das atribuições da casa legislativa.

Obs: O STF, no **MS 23.652**, entendeu que **outros fatos, inicialmente imprevistos**, também podem ser aditados aos objetivos da CPI, já em ação ou em andamento, desde que sejam **certos, indiscutíveis, de evidente constatação**.

Questão (MP/BA- 2010): De acordo com a jurisprudência dominante do STF, interpretando o requisito normativo-constitucional de fato determinado, não se admite a ampliação do objeto da investigação durante o curso dos trabalhos da CPI. **ERRADO.**

VI. Poderes da CPI

Os poderes da CPI estão previstos de forma genérica pela Constituição, que prevê para as CPI “poderes de investigação” ou “outros, que sejam previstos nos regimentos internos”:

Art. 58, § 3º da CF - As comissões parlamentares de inquérito, que terão **poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**, além de outros **previstos nos regimentos das respectivas Casas**, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Os poderes previstos nos regimentos internos devem estar previstos dentro da competência fiscalizatória do Congresso Nacional. Esses poderes não são cobrados em provas.

a) As autoridades judiciais têm poderes de investigação? **NÃO.**

Quando a CF diz que a CPI tem poderes próprios de investigação dos juízes, não quer dizer que a autoridade judicial tem poderes de investigação (pois, como regra, juiz não investiga). O ato de investigar não se encontra dentre as atribuições do magistrado, em razão do **sistema processual acusatório** (art. 129, I). O STF já decidiu neste sentido.

Mas atente às **exceções**:

- a) A LOMAN (LC 35/79) permite que um juiz investigue o outro;
- b) As autoridades dotadas de foro por prerrogativa de função respondem a **inquérito judicial (e não policial)**.

Assim, o dispositivo quis dizer que a CPI, para investigar, terá poderes próprios de autoridades judiciais, que possuem **PODERES INSTRUTÓRIOS**.

O art. 58, §3º, quando alude a “poderes de investigação” das autoridades judiciais, fere-se exatamente a estes **poderes instrutórios**.

As leis 1.579/52 e 10.001/2000 regulamentam o art. 58. Além disso, aplicam-se subsidiariamente o CPP e o CPC.

ATENÇÃO: As **CPI's não possuem poder geral de cautela**. Medidas acautelatórias (hipoteca judiciária, indisponibilidade de bens, arresto) não estão no âmbito das CPI's porque essas medidas servem para garantir a decisão futura, e as CPI's não proferem decisão.

b) **Caráter instrumental dos poderes**

A natureza do poder das CPI's é **instrumental**, ou seja, os poderes atribuídos às CPI's não são um fim em si mesmo, mas um meio para se conseguir realizar as finalidades da CPI.

Vanossi, ao tratar da natureza instrumental dos poderes, desenvolveu a “**teoria do corolário**”³, segundo a qual as comissões de investigação exercem função **auxiliar** o Congresso, não possuindo qualquer poder especial que não esteja compreendido entre as atribuições comuns do Parlamento (pois a CPI é órgão do Poder Legislativo).

c) Poderes Instrutórios – A CPI possui os seguintes poderes instrutórios, uma vez que “é dotada de autoridade própria” (STF⁴):

1º Afastar o sigilo de dados: BANCÁRIO, FISCAL, INFORMÁTICO⁵ e TELEFÔNICO, independentemente de autorização judicial. Esse poder **se estende às CPIs estaduais**.

Mas **ATENÇÃO: o STF possui decisões que não permitem à CPI municipal afastar o sigilo bancário e fiscal do cidadão**, por:

- **Motivo político:** o sigilo bancário e o fiscal se encontram dentro de um círculo imaginário que protege o cidadão (dados sensíveis da personalidade – art. 5º, X). Esses dados sensíveis não podem ser acessados por CPIs municipais, por um motivo simples: existem quase 6.000 municípios no Brasil. Logo, a quebra desses sigilos restaria facilitada, servindo até como instrumento de chantagem.
- **Motivo jurídico:** por uma opção política, a pessoa jurídica com capacidade política município **não possui Poder Judiciário**. Logo, uma CPI municipal não pode ter poder de juiz que não existe.

Obs: Embora possa realizar a quebra do sigilo de dados telefônicos (acesso ao registro das ligações telefônicas), a CPI não pode realizar a interceptação telefônica.

2º Requisitar DOCUMENTOS – A LC 105/01 estabelece que as CPI’s, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem **diretamente das instituições financeiras**, ou por intermédio do Bacen ou da CVM, devendo as referidas solicitações ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara de Deputados, do Senado ou do plenário de suas respectivas CPI’s.

ATENÇÃO: A requisição de documentos **NÃO abrange a busca e apreensão domiciliar**, para a qual a CPI precisa de autorização judicial.

3º Realização de EXAMES PERICIAIS

4º Notificar testemunhas e determinar a sua **CONDUÇÃO COERCITIVA**, se se recusarem a comparecer para depor.

Embora a testemunha seja obrigada a comparecer, sob pena de ser coercitivamente conduzida, não é obrigada a depor, em razão de seu **direito ao silêncio** (pois ninguém é obrigado a produzir provas contra si mesmo).

Ademais, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento, **se este colidir com o dever de guardar sigilo** em qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar (MS 27.483).

Em decisão sobre a situação da esposa de acusado convocada a depor em CPI como testemunha, o STF entendeu que “a testemunha não pode se eximir da obrigação de depor mas, sendo conjugue de um dos investigados, não é obrigada a firmar compromisso de dizer a verdade”, em razão dos arts. 203, 206 e 208

³ Corolário quer dizer “decorrência lógica”.

⁴ Ser autoridade própria significa atuar **independentemente de autorização judicial**.

⁵ Também é chamado de sigilo telemático.

do CPP (HC 86.355). Eu achei essa decisão muito confusa: acho que ela quer dizer que a esposa não pode deixar de comparecer, mas poderá mentir em seu testemunho.

Segundo a Lei 1.579/52, o cidadão comparece à CPI ostentando uma das 3 qualidades: Testemunha; Indiciado (investigado); Convidado.

Questões:

- **CPI pode determinar a condução coercitiva de índio? NÃO.** A condução coercitiva de índio significa a remoção da sua terra, o que é proibido pelo art. 231, §5º da CF.
- **Membros do MP podem ser obrigados a comparecer a CPI? Depende.** Eles podem comparecer a CPI sim; contudo, não podem ser obrigados a se manifestar sobre fatos que constem em suas decisões/pareceres. Não cabe ao Legislativo se imiscuir na independência do MP e dos magistrados.

5º Prender pessoas em flagrante (como qualquer pessoa pode). Mas veja: Assim como o juiz tem **poder de polícia** na audiência, os membros da CPI também o têm, durante a sessão⁶.

Segundo o STF, toda deliberação da CPI deve ser motivada de forma **ADEQUADA** e **CONTEMPORÂNEA** à prática do ato, sob pena de padecer de **vício de INEFICÁCIA**.

O STF diz que a fundamentação adequada não precisa ser tão completa como em decisões judiciais, mas tem que ser suficiente para justificar a prática do ato.

VII. Limites das CPI's

Em Estados modernos, as CPI's possuem amplos poderes de investigação, mas estes deve sempre estar em consonância com os direitos e garantias individuais, que funcionam como limites.

a) Reserva constitucional de jurisdição – Existem matérias que são monopólio do Poder Judiciário, não as CPI's podendo delas tratar. Segundo o STF, as matérias reservadas são⁷:

1ª INVIOABILIDADE DE DOMICÍLIO (art. 5º, XI da CF) – Segundo o STF, a CPI não pode determinar a busca e apreensão domiciliar.

Obs: Casa, no inciso XI do art. 5º da CF, consiste em todo local autônomo e delimitado, sendo inviolável. Não se pode esquecer que o art. 150, §4º do CP fala que existe casa por extensão.

2ª INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA (art. 5º, XII da CF) – segundo o STF, quando a CF diz “por ordem judicial” “no último caso”, está reservando essa matéria ao Poder Judiciário.

Não erre: embora não possa interceptar as comunicações telefônicas diretamente, a CPI pode oficiar para a empresa telefônica, **requisitando os extratos de dados**, independentemente de autorização judicial.

3ª PRISÃO, salvo em flagrante (art. 5º, LXI) – O mandado de prisão só pode ser expedido por autoridade policial competente (apesar disso, a CPI pode prender em flagrante, como todas as pessoas podem)⁸. Arremata Pedro Lenza: “as CPIs não podem nunca impor **penalidades** ou **condenações**”.

4ª SIGILO IMPOSTO A PROCESSO JUDICIAL – Se o processo judicial tramita em segredo de justiça, somente o Poder Judiciário pode determinar a quebra do sigilo imposto.

⁶ Por óbvio, uma CPI não pode prender um **indiciado** por falso testemunho (até porque um juiz não pode prender réu por falso testemunho), mas pode prender uma **testemunha**.

⁷ Eram 3, mas recentemente ele acrescentou mais uma.

⁸ No regimento interno da CPI existe a previsão da possibilidade prisão por parte da CPI, mas ele é mais antigo que a CF e o STF já entendeu que essa norma não foi recepcionada pela CF/88.

- b) **Privilégio da não auto-incriminação: *Nemo tenetur se detegere*** (art. 5º, LXIII) – Esse é o direito ao silêncio, privilégio se entende a todas as pessoas, inclusive testemunhas.
- c) **Segredo de ofício ou sigilo profissional** (previsto no art. 5º, XIV) – no caso de deputados e senadores, há uma previsão específica acerca disso: art. 56, §6º da CF.

Esses direitos e garantias individuais são apenas exemplos mais especificamente relacionados à CPI, pois todos devem ser respeitados.

- d) **Medidas acautelatórias** – A CPI não tem poder para tomar medidas para assegurar a efetividade do provimento final, pois sua atuação não gera decisão. Exemplos: não pode a CPI determinar a indisponibilidade de bens, proibir ninguém de ausentar-se do país, determinar constringimentos judiciais, prisão, seqüestro ou hipoteca judiciária etc.
- e) **A CPI também não pode:**
- Impedir que o cidadão saia do território nacional;
 - Realizar **apreensão de passaporte**;
 - Formular **acusações e punir delitos** (a CPI não pode denunciar, que é papel do MP).

VIII. CPI estaduais

Os requisitos previstos para as CPI federais são de observância obrigatória pelos estados. Assim, os poderes das CPI's estaduais são muito parecidos com os da CPI federal.

Ex: quebra de sigilo bancário (ACO 730/RJ – em votação apertada 6x5, o STF entendeu que a CPI estadual pode determinar a quebra de sigilo bancário). Essa decisão foi especificamente sobre o sigilo bancário, mas existem alguns regimentos internos de Assembléias que trazem essa previsão (ex: de São Paulo). Não há outra decisão do STF sobre isso, mas Novellino acha que não há problema algum nisso.

Em relação a esses poderes, há uma limitação específica prevista para as CPI's estaduais:

Na PET (AgRg) 1.611/RO o **STJ** entendeu que **CPI estadual não pode investigar autoridade submetida a foro por prerrogativa de função federal.**

A competência para julgar MS e HC impetrados contra o presidente da CPI estadual é do **TJ**.

IX. CPI municipal

O entendimento majoritário na doutrina entende que, com base no princípio da simetria, seria possível a criação de CPI no âmbito municipal.

Nunca foi objeto de decisão diretamente, mas há uma decisão em que há indicativos acerca do entendimento do STF (mas não é conclusivo, pois só 5 ministros de manifestaram).

Toda a doutrina é unânime em dizer que os poderes da CPI municipal são mais restritos que os poderes de uma CPI estadual ou federal. O pensamento majoritário é no sentido de que, como no Município não existe Poder Judiciário, a CPI municipal não pode ter poderes próprios de autoridade judicial.

O que se alega é que a Constituição Federal atribuiu uma série de competências aos municípios, dentro das quais não há qualquer competência jurisdicional. Se se permite que a Câmara Municipal tenha poderes próprios de autoridade judicial estar-se-á ampliando as competências do Município.

Inclusive, houve uma decisão do STF (com base em constituição passada) dizendo que a CPI municipal não teria poder de condução coercitiva. Se fosse hoje, Novelino acha que esse posicionamento seria repetido.

A competência para julgar MS e HC contra presidente de CPI municipal é da competência do **juiz de primeiro grau**.

X. Término dos trabalhos: relatório

Ao terminar seus trabalhos, a CPI formula um **relatório** com suas conclusões, devendo este ser votado pela colegialidade e, enviado, se for o caso, **ao MP**. O envio ao MP depende de **oportunidade e conveniência** (é ato discricionário).

Se a CPI não enviar o relatório ao MP, este poderá requisitá-lo. Por óbvio, o relatório **não obriga/vincula** o membro do MP, que possui independência constitucional. Detalhe: enquanto a CPI investiga, o MP pode fazer uma **investigação paralela** (uma via não atrapalha a outra).

De porte desse relatório, o MP promove as ações penais e as civis devidas (neste caso, em regra, de improbidade administrativa – Lei 8.429/92).

O MP tem prazo para se manifestar sobre o relatório de CPI? SIM.

MUITA ATENÇÃO: A Lei 10.001/00 dispõe sobre a prioridade dos procedimentos a serem adotados pelo MP a respeito das conclusões das CPIs. A Lei dispõe que **o MP deve priorizar as conclusões das CPIs**.

- Além de formular o relatório e enviá-lo ao MP (se quiser), a CPI promove a responsabilidade política dos envolvidos (**representa os parlamentares por ofensa ao decoro parlamentar**). Obs: a comissão não pode cassar o mandato do parlamentar, mas apenas representá-lo.
- A CPI também pode fazer **recomendações**. Exemplo clássico foi a CPI dos correios. Atente: a CPI não julga, apenas investiga.
- Por fim, também poderá **apresentar projeto de Lei** (art. 61).

PI pode convocar membro de MP para acompanhar os trabalhos? NÃO.

Ela pode **solicitar ao Procurador-Geral** que, se entender necessário, nomeie membros do MP para acompanhar os trabalhos. A CPI, por si só, não pode convocar o membro do MP.

Qual é o papel do advogado na CPI? A CPI não é animada pelo contraditório/ampla defesa. Logo, o advogado não pode fazer perguntas (não pode prejudicar os trabalhos da CPI).

Mas atente: apesar disso, ele pode acompanhar o seu cliente, tendo sua importância. Assim, conforme já entendeu o STF, a CPI é **obrigada a permitir a presença de advogados**, exercendo defesa técnica, com todas as prerrogativas do Estatuto da Advocacia.

XI. Jurisprudência do STF

- Qualquer CPI pode **estender seus trabalhos** a fato que, no curso do procedimento investigatório, se mostre irregular, **desde que conexo** à causa determinante de sua criação (STF, MS 25.733).

- A **Esposa de investigado por CPI não tem obrigação de firmar compromisso de dizer a verdade**, embora não possa se eximir do dever de depor (HC 86.355). Ela deve responder a todas perguntas, mas sem compromisso.
- Os interrogados têm direito à **indenização por danos morais ou materiais**, se forem injustamente atingidos em sua honra ou imagem (MS 25.617).
- **CPI não pode quebrar**, sem ordem judicial, o **sigilo das comunicações telefônicas** (MS 23452). Pode apenas requisitar os dados pretéritos (sigilo de dados).
- **A observância do quorum previsto** regimentalmente para deliberação – **maioria absoluta** dos membros que integram a comissão – é formalidade essencial à valia das decisões, presente ato de constrição a alcançar terceiro (STF MS 25.005).
- Não é dado à maioria dos Parlamentares, com base no art. 58, §3º da CF, levantar questão de ordem e, com recurso, impedir a criação de uma CPI ou desconstituir uma CPI já instalada (MS 24.831).
- **O poder investigatório só pode ser exercido pelas próprias CPIs**, e não por quais quer outras comissões do Legislativo (HC 88.189).
- A princípio, **é livre o acesso de câmeras de televisão** e de **particulares** em geral às sessões de CPIs (MS 25.832).
- Atenção: nem mesmo a falta de condição financeira para o depoente ir à CPI é argumento capaz de impedir o seu comparecimento, **exceto se o Parlamento não custear a viagem, hospedagem, deslocamento do depoente e de seu advogado** (STF, HC 87.230).
- O depoente tem **direito de ser assistido por advogado** e com este comunicar-se durante o curso de seu depoimento perante qualquer CPI, resguardado o sigilo profissional
- Os membros dos Tribunais de contas sujeitam-se às regras processuais que lhe asseguram o direito de serem inquiridos como testemunhas, em local, dia e ora previamente ajustados (HC 80.153).
- Todas as decisões da CPI devem ser **fundamentadas**, sob pena de padecer de **vício de ineficácia** (STF).

8. Garantias do Legislativo (imunidades e prerrogativa de foro)

8.1. Estatuto dos congressistas no âmbito federal

As garantias que trataremos a seguir são atribuídas ao Poder Legislativo, com a finalidade de assegurar a independência e liberdade do exercício da função, razão pela qual são **garantias institucionais** (surgiram na 2ª geração de direitos fundamentais)⁹.

Justamente por serem garantias institucionais, são **IRRENUNCIÁVEIS**.

I. Duração das garantias institucionais do Poder Legislativo

Essas garantias iniciam com a **diplomação**¹⁰ e terminam com o **término do mandato**.

Pergunta-se: o parlamentar que se afasta para exercer outro cargo conserva a sua imunidade? NÃO, pois a imunidade é ligada ao cargo, à função, e não à pessoa.

Sobre o tema, vale lembrar que a súmula 4 do STF foi cancelada¹¹.

⁹ “É aí que surge a importância das imunidades, as quais asseguram a independência dos Poderes e do regime democrático.” (Uadi Lammêgo Bulos).

¹⁰ A diplomação ocorre antes da posse (é como se fosse a “nomeação”). As garantias se iniciam com a expedição do diploma.

Mas atenção: o parlamentar que se afasta do cargo, **embora perca as imunidades, mantém a prerrogativa de foro**, pois a prerrogativa relaciona-se com seu *status* de parlamentar e não com a função de parlamentar (e mesmo se afastando do cargo, a pessoa não perde o status de parlamentar).

Logo, mesmo que esteja exercendo outro cargo, deverá ser processado perante o STF.

O suplente NÃO goza das imunidades ou do foro por prerrogativa de função, salvo se vierem a assumir o cargo.

As garantias são de 3 espécies: foro por prerrogativa de função; imunidade material e; imunidade formal.

II. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

A prerrogativa de foro significa que o STF será o órgão competente para processar e julgar os Deputados e Senadores, desde a diplomação até o término do mandato (ou renúncia).

A prerrogativa de foro, no caso dos parlamentares, só ocorre no caso de **CRIMES COMUNS** praticados pelos parlamentares.

Para o **STF**, a expressão “crimes comuns” **abrange: delitos eleitorais e contravenções penais** (esse entendimento é aplicado para todas as autoridades submetidas a foro por prerrogativa de função, quando a Constituição se referir a “crimes comuns” – Rcl 511/PR).

Mas cuidado: Essa competência não se estende a casos de improbidade administrativa.

No caso de crimes dolosos contra a vida, a competência continuará do STF, porque ambas as competências (por prerrogativa de foro e do Tribunal do Júri) estão previstas na CF, e a competência do STF é mais específica que a competência do Júri (existe grande discussão no que concerne aos deputados estaduais).

Segundo o próprio STF, **a prerrogativa de foro abrange também a tramitação do inquérito**.

Havendo burla ao foro por prerrogativa de função, é cabível o ajuizamento de **reclamação constitucional (perante o STF)**, a fim de **preservar a competência do STF**.

Em matéria de foro por prerrogativa de função **não se aplica a regra da *perpetuatio jurisdictionis***, mas a REGRA DA ATUALIDADE DO MANDATO ou cargo, segundo a qual, com o término do mandato, o processo se desloca para a outra instância, salvo quando já iniciado o julgamento (Julgado: Inq 2295 de 2008):

- Caso o processo, antes da diplomação, tenha tramitado em outro juízo (que era competente), apesar de ser imperativo o envio ao STF (após a diplomação), os atos decisórios já existentes nos autos são plenamente válidos.
- Após o término do mandato, o STF **não continua sendo competente**, impondo-se o envio dos autos a outro juízo.

Obs: Ciranda dos processos

Essa expressão, cunhada por Gilmar Mendes, refere-se à situação em que a renúncia do

¹¹ “Não perde a imunidade o congressista nomeado ministro de estado”. Essa Súmula não se aplica mais, tendo sido **cancelada** após o advento da Constituição de 1988. Ora, se o parlamentar não está exercendo a função para a qual se prevê a imunidade (formal ou material), não há razão para conservá-la, já que a garantia não é pessoal, mas sim do cargo.

parlamentar é utilizada como uma forma de afastar a prerrogativa de foro. O STF decidiu, na AP 333 (2008) que não constitui abuso de direito a renúncia do parlamentar realizada *antes do início do julgamento do processo*.¹² Desse modo, cassado o exercício da função, finda estará a prerrogativa de foro.

Mas ATENÇÃO: Em 2010, na AP 396, o STF decidiu que a renúncia do mandato realizada com o objetivo para escapar de condenação perante o STF não afasta a prerrogativa de função. Assim, a renúncia ao mandato não irá afastar a prerrogativa de foro no STF, mesmo que ocorrida antes do início do julgamento do processo.

Situações a depender do momento em que o delito foi praticado:

- **Infração cometida durante o exercício da função parlamentar** – a competência é do STF, que não terá que pedir autorização à Casa respectiva para a instauração do processo. O STF terá que dar ciência ao Legislativo, que poderá sustar a ação.
- **Infração cometida antes do exercício parlamentar** – diplomando-se o réu, o processo será remetido ao STF para dar prosseguimento à ação penal. O STF não terá que dar ciência à Casa respectiva, que não poderá sustar a ação.

II. IMUNIDADE MATERIAL, REAL, SUBSTANCIAL, INVIOABILIDADE ou INDENIDADE (art. 53, CF)

A imunidade material é chamada pela Constituição de **invioabilidade**. Na jurisprudência do STF, é denominada *freedom of speech*.

Dispõe o art. 53 da CF: “os Deputados e Senadores são invioláveis, **civil** e **penalmente**, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”¹³.

Segundo o STF, essas garantias servem para que os deputados federais e senadores possam exercer o mandato livremente, sem pressões ou constrangimentos (STF, Inq 617).

Segundo UADI LAMMÊGO, “a imunidade material exclui a responsabilidade **penal, civil, política e administrativa (disciplinar)** do congressista, por suas opiniões, palavras e votos”.

Embora haja bastante divergência na doutrina, segundo o **STF**, a natureza jurídica da imunidade penal é de **causa excludente de TIPICIDADE**.

Atente: a imunidade por opiniões, palavras e votos não abrange apenas as manifestações ocorridas dentro do recinto legislativo (Congresso), mas também fora dele. Contudo, é importante registrar um aspecto:

- **Palavras proferidas dentro do parlamento** → Segundo o STF, neste caso, não é necessário haver conexão com a atividade parlamentar (não precisa ter relação com a atividade parlamentar para que estejam abrangidas pela indenidade), pois há presunção absoluta de que há.¹⁴

¹² Caso que gerou polêmica: depois de diversas instâncias (o acusado era Governador e depois virou Deputado Federal, de modo que o processo pulou do STJ para o STF), quando faltava 5 dias para o julgamento final, o acusado renunciou ao mandato e os autos foram encaminhados ao Tribunal do Júri.

¹³ **Antes da Emenda 35/01**, a CR/88 só previa expressamente a **invioabilidade penal**, e não a civil. A invioabilidade civil passou a ser expressamente contemplada pela Emenda nº 35 de 2001, embora a própria jurisprudência do STF já a houvesse reconhecido.

¹⁴ Se houver abuso, caberá à Casa legislativa resolver.

- **Palavras proferidas fora do recinto legislativo** → Neste caso, só haverá imunidade se houver **conexão** entre o ato e a função legislativa.

Sobre este assunto, é muito importante atentar à **jurisprudência do STF**:

- Para o STF, essas imunidades **se estendem às publicações da imprensa**. Logo, reportagens jornalísticas sobre questões acobertadas pela imunidade também ficam imunes à responsabilização civil e penal. O meio de comunicação (revista/imprensa) **NÃO** pode ser condenado por divulgar os atos dos parlamentares¹⁵.
- O STF também entende que aquele que responde imediatamente à acusação formulada por parlamentar acobertado (no calor do debate) também está protegido pela imunidade. **A RESPOSTA IMEDIATA também fica imune à responsabilização civil e penal.**

Enquanto a prerrogativa de foro é uma questão de julgamento, se estendendo ao có-reu, **a imunidade não se estende**. É o quanto dispõe a súmula 245: “a imunidade parlamentar não se estende ao co-réu sem essa prerrogativa.”. Ou seja: a imunidade só é válida para o parlamentar. Essa súmula de refere apenas à imunidade formal (relacionada à prisão e ao processo).

Não confunda: a Súmula 245 **se refere apenas à imunidade formal, e não à prerrogativa de foro** (que se estende). Não se aplica às imunidades materiais, que são causas excludente de tipicidade.

III. IMUNIDADE FORMAL ou ADJETIVA (art. 53, §§ 1º e 2º) - *freedom from arrest*

Para alguns autores, a imunidade formal pode também ser denominada de **processual**. Outros possuem opinião diversa, dividindo a imunidade formal em dois aspectos de proteção do parlamentar: com relação à **prisão** e ao **processo** (essa, sim, imunidade processual). Deste modo, a imunidade formal seria mais ampla que a processual, nessa segunda classificação.

Como vimos, na imunidade material não há prática de crimes. Na formal, a situação é diversa: o parlamentar responde pelo ato praticado, embora possua garantias. **Essa imunidade somente se aplica aos atos praticados após a diplomação.**

Obs: Como visto, se um indivíduo pratica crime antes da diplomação e, depois, é eleito Senador (v.g.), o processo já existente deverá ser enviado ao STF, onde terá seguimento. Ou seja: neste caso, embora o ato tenha sido praticado antes da diplomação, o parlamentar possui prerrogativa de foro, **embora não tenha imunidade processual.**

- a) **Imunidade formal em relação à prisão (prisional)** → De acordo com o §2º do art. 53, “desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de **vinte e quatro horas à Casa respectiva**, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolverá sobre a prisão”.

Esse dispositivo tem intenção de evitar prisões arbitrárias, com finalidades políticas.

ATENÇÃO: O parlamentar só possui imunidade formal prisional quanto à **prisão cautelar** (salvo flagrante delito de crime inafiançável) e à **prisão civil**, mas **não à prisão-pena**.

QUESTÃO: Se o parlamentar for condenado por sentença penal definitiva com trânsito em julgado, poderá ser preso? Alguns autores sustentam que não, mas o STF entende que **a imunidade prisional só se aplica à prisão cautelar**, não se estendendo à prisão decorrente de decisão transitada em julgado (prisão-pena).

¹⁵ Ex: Roberto Jéferson só denunciou o mensalão porque tinha imunidade material e a revista só publicou a entrevista porque a ele se estendia a indenidade.

Assim, o parlamentar poderá sofrer as seguintes penas:

- **Prisão em flagrante delito por crime inafiançável** → os autos serão remetidos à Casa respectiva em **24h**, para que resolva sobre a prisão, **pelo voto ABERTO da maioria ABSOLUTA dos membros**. A aprovação da Casa é condição necessária para a manutenção da prisão.
- **Prisão-pena (condenação penal definitiva) e prisão-civil** → Nesses casos, a Casa respectiva não resolve sobre o processo.

CUIDADO: Não confundir os parlamentares com os membros do MP e Magistratura, que podem sofrer prisão **preventiva, temporária** ou em **flagrante de crime inafiançável** (ou seja, sofrem todas as cautelares salvo a prisão em flagrante por crime afiançável, diferentemente dos parlamentares, que não sofrem prisão preventiva ou temporária).

b) Imunidade formal processual (art. 53, §3º) → A Emenda n. 35/2001 substituiu o chamando princípio da improcessabilidade pelo PRINCÍPIO DA PROCESSABILIDADE.

- Antes, se um Deputado ou Senador praticasse determinado crime, para que fosse processado, **era necessária prévia autorização da Casa (princípio da improcessabilidade)**. Hoje, essa autorização não é mais necessária.
- Atualmente, processado o parlamentar por **crime posterior à diplomação**, o **STF recebe** a denúncia (se for o caso) e **dá ciência** à Casa Parlamentar (Câmara ou Senado). Neste caso, **o partido político com representação poderá pedir a sustação do processo**¹⁶, o que poderá ser decidido por voto da **maioria ABSOLUTA** dos membros da respectiva Casa.

Atenção: o pedido de sustação é feito pelo partido e apreciado pela Casa. O STF não aprecia o pedido de sustação; apenas cumpre.

O pedido de sustação do processo só pode ocorrer até a prolação da decisão final.

- Se o **crime foi cometido antes da diplomação**, o parlamentar terá prerrogativa de foro, mas **não terá imunidade formal processual**. Assim, o STF processa normalmente, sem necessidade de dar ciência ao Parlamento, que nada pode fazer.

QUESTÃO: A imunidade formal processual só se aplica aos crimes cometidos posteriormente à diplomação. VERDADE, em relação aos crimes praticados antes da diplomação não se aplica a imunidade formal processual, mas o parlamentar tem prerrogativa de foro.

- O pedido de sustação pode ser formulado pelo partido até o trânsito em julgado da decisão final. Contudo, uma vez formulado, deve ser apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de **45 dias do seu recebimento em Mesa**.

Nesta situação, surge a seguinte questão: haverá suspensão da prescrição?

Segundo o STF, **toda vez que houver suspensão do processo, mesmo que não haja previsão expressa na Constituição**¹⁷, **também será suspensa a prescrição**, sob pena de haver nulidade do julgado.

- Havendo concurso de pessoas envolvendo indivíduo que não seja parlamentar, entendeu o STF que o processo deve ser **desmembrado**, haja vista que a suspensão da prescrição só ocorre em relação ao parlamentar (STF, Inq 1.107/MA).

Art. 53. §3º **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**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

¹⁶ Se imaginar que aquele processo está sendo utilizado com finalidades de perseguição políticas.

¹⁷ Nesse caso, há previsão expressa, mas mesmo que não houvesse, haveria suspensão da prescrição.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no **prazo improrrogável de quarenta e cinco dias** do seu recebimento pela Mesa Diretora. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 5º **A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

8.2. Garantias do Poder Legislativo estadual e distrital

Conforme dispõe o art. 27, §1º c/c art. 32, §3º da CF, todo o sistema das imunidades dos parlamentares federais é aplicado também aos deputados estaduais, dentro da simetria.

Art. 27, § 1º da CF. Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, **inviolabilidade** [imunidade material], **imunidades** [imunidade formal], remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Art. 32, §3º. Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

ATENÇÃO: Deputados Estaduais e Distritais possuem as mesmas imunidades dos Deputados Federais.

- Segundo o STF, a **Constituição Estadual não pode AMPLIAR ou RESTRINGIR as garantias de seus parlamentares.**
- **A imunidade parlamentar estadual vale em todo o território nacional**, não estando restrita a determinado Estado – isso decorreu do cancelamento da súmula 3 do STF¹⁸, já que editada em época quando a CR/88 não previa garantias aos parlamentares.
- Muita **ATENÇÃO: o STF entende** que o **regime de imunidades** previsto na Constituição da República se aplica de forma **integral e imediata aos Deputados Estaduais.**

Assim, havendo alteração na CF/88 (como houve com a EC nº 35, v.g.), **não é necessário esperar alteração da Constituição Estadual**, pois as regras serão imediatamente aplicáveis aos parlamentares estaduais.

Por fim, observa-se que o art. 27, §1º apenas prevê a simetria das inviolabilidades e imunidades, não fazendo qualquer menção a prerrogativa de foro aos deputados estaduais.

- Entende o STF que o **deputado só terá prerrogativa de foro no TJ, se houver previsão na Constituição do respectivo Estado.** Decorre do poder implícito do Estado estabelecer essa prerrogativa de foro.
- A prerrogativa de foro dos deputados estaduais, prevista na Constituição estadual, irá prevalecer sobre a competência constitucional do Tribunal do Júri? **Norberto Avena nos responde:**

Esta questão, que frequentemente é cobrada em concursos, já foi polêmica no passado, mas hoje está consolidada.

Ora, considerando que o foro privilegiado que assiste aos membros do Legislativo Estadual junto aos Tribunais de Justiça é determinado pelas Constituições Estaduais, a primeira impressão é a de que, em razão da Súmula 721 do STF, a prática de crime doloso contra a vida por deputado estadual sujeita-o ao Tribunal do Júri. Afinal, mencionado verbete do Excelso Pretório estabelece que a competência constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela Constituição Estadual.

Este raciocínio, porém, é equivocado.

Isto porque o art. 27, § 1º, da CF determina que aos deputados estaduais apliquem-se as regras da Constituição Federal sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades,

¹⁸ A imunidade concedida a deputados estaduais é restrita à justiça do estado

remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. Ora, ainda que esse dispositivo não estenda aos deputados estaduais as normas relativas à prerrogativa de função atinentes aos deputados federais, o Superior Tribunal de Justiça, interpretando-o, consolidou o entendimento de que, para os deputados estaduais não incidem os termos da Súmula 721 do STF.

Portanto, se cometerem eles crimes dolosos contra a vida, não estarão sujeitos ao Tribunal do Júri, mas sim a julgamento perante o Tribunal de Justiça do respectivo Estado (desde que haja tal determinação na Constituição Estadual, por óbvio)¹⁹.

- Estabelecida a competência do TJ para o julgamento do Deputado Estadual, na prática de crimes comuns, deverá ser garantida a simetria prevista na CF: se este crime envolver bens ou interesses da União, o parlamentar será julgado no **TRF**. Praticando o Deputado crime eleitoral, a competência passa a ser do **TRE** (isso porque prevalece a CF).

8.3. Garantias do Poder Legislativo Municipal

No caso dos vereadores, a regra é um pouco diferente. A sua imunidade foi uma inovação da CF/88: até então, os vereadores não tinham qualquer tipo de imunidade.

A CF/88 confere a esses parlamentares apenas **uma espécie de imunidade (art.29, VIII): IMUNIDADE MATERIAL, nos limites da circunscrição do município.**

A própria Constituição Federal restringe a imunidade material dos vereadores. Essa limitação poderia ser interpretada como sendo relativa aos interesses municipais ou como sendo indicativa dos limites territoriais dos municípios.

José Afonso, Gilmar Mendes e o STF (HC 74.201/MG) entendem que “circunscrição” corresponderia aos **limites territoriais**. Novelino, contudo, entende que uma interpretação finalística do dispositivo levaria à conclusão de que circunscrição se refere aos interesses municipais (mas, em concurso, é para adotar a posição do STF).

O vereador não possui imunidade formal e o STF já decidiu que a Constituição Estadual não pode estabelecer imunidade formal para vereadores (ADI 558/RJ). Embora o STF não tenha tratado da lei orgânica, Novelino entende que ela também não poderia prever a imunidade formal dos vereadores (por lógica).

LEMBRAR: Como o vereador não tem imunidade formal, pode sofrer qualquer tipo de prisão cautelar (e não apenas a prisão em flagrante por crime inafiançável, como ocorre com os deputados federais e estaduais).

Ademais, assim como em relação aos deputados estaduais, **a Constituição Federal não prevê prerrogativa de foro aos vereadores**. Nesse ponto, o **STF** tem aplicado o mesmo entendimento relativo aos Deputados Estaduais, ou seja: **a Constituição Estadual pode criar prerrogativa de foro para o vereador** (deve haver previsão na Constituição Estadual).

A Constituição Estadual pode estabelecer prerrogativa de foro (aos vereadores e deputados estaduais), mas não pode estabelecer imunidade formal aos vereadores.

8.4. Isenção do dever de testemunhar (CF, art. 53, §6º)

¹⁹ Cf. <http://norbertoavena.com.br/noticia.php/crime-doloso-contra-a-vida-cometido-por-deputado-estadual-quem-dever-julgo-tribunal-de-justi-a-ou-tribunal-do-j-ri--26>

Os Deputados e Senadores 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.

8.5. Incorporação às Forças Armadas (CF, art. 53, §7º, c/c art. 143)

Dependerá de **prévia licença da Casa** a incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e **ainda que em tempo de guerra**. A exigência de prévia licença constitui verdadeira imunidade, pois o parlamentar fica isento de uma obrigação constitucionalmente imposta.

8.6. Imunidade parlamentar durante o estado de sítio (art. 53, §8º)

As imunidades material e processual de Deputados ou Senadores **subsistirão durante o estado de sítio**, só podendo ser **suspensas** mediante o **voto de 2/3** dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados **fora do recinto do Congresso Nacional**, que sejam **incompatíveis com a execução da medida**.

Muita atenção: essa possibilidade de suspensão das imunidades material e processual somente é possível no **estado de sítio**. Ou seja: inexistente suspensão de imunidades no estado de defesa (art. 136, CF).

9. Incompatibilidades/impedimentos e perda de mandato

I. Restrições à atividade do parlamentar

São restrições à atuação do parlamentar:

- a) **INELEGIBILIDADES** → Ocorrem antes das eleições se realizarem. As inelegibilidades podem ser absolutas e relativas.
- Inelegibilidade ABSOLUTA²⁰: **inalistáveis** (estrangeiros e conscritos) e **analfabetos**. Somente a Constituição Federal pode prever hipóteses de inelegibilidade absoluta.
 - Inelegibilidade RELATIVA²¹: **reeleição** (art. 14, §5º); **desincompatibilização** (§6º); **reflexa** (§7º); **militares** (§8º). Além dessas hipóteses, a lei complementar poderá prever outras hipóteses de inelegibilidade relativa (LC 64/90).
- b) **CRIME DE RESPONSABILIDADE** → São instrumentos colocados à disposição do Poder Legislativo para exercer a **fiscalização** dos poderes Judiciário e Executivo. Tradicionalmente, os membros do Poder Legislativo não praticam crimes de responsabilidade.

Na CF/88, há uma previsão de crime de responsabilidade praticado pelo parlamentar, quando estiver atuando administrativamente: o Presidente da Câmara de Vereadores (art. 29-A, §3º), pode praticar crime de responsabilidade quando exceder o limite de 70% da receita na folha de pagamento.

²⁰ Não se referem a cargo, mas a características pessoais da pessoa.

²¹ Normalmente estão associadas ao exercício de um cargo público.

- c) **INCOMPATIBILIDADES** → Ocorrem sempre após as eleições e se referem a determinados atos praticados pelo eleito ou ao exercício simultâneo de cargos, funções ou empregos públicos remunerados.

Em decorrência da função que exercem, aos parlamentares é vedado o exercício de algumas atividades ou manter determinados comportamentos, **desde a expedição do diploma e, posteriormente, até tomarem posse**. Segundo Uadi Lammêgo, essas vedações “não servem para interditar candidaturas, nem anular eleições”.

Assim, segundo o art. 54, os Deputados e Senadores não poderão:

Desde a expedição do diploma (art. 54, I)	<p>a) 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;</p> <p>b) Aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis <i>ad nutum</i>, nas entidades constantes na alínea anterior.</p>
Desde a posse (art. 54, II)	<p>a) 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;</p> <p>b) Ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis <i>ad nutum</i>, nas entidades referidas no inciso I, “a”;</p> <p>c) Patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, “a”;</p> <p>d) Ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.</p>

II. Perda de mandato

A perda do mandato do parlamentar pode ser por **cassação** ou por **extinção**:

- a) **CASSAÇÃO** → A perda do mandato é **decidida** pela Casa do respectivo parlamentar, em escrutínio (votação) **secreto** (revogado pela EC n. 76/2013) aberto da **maioria ABSOLUTA** de seus membros, mediante provocação da respectiva **Mesa** ou de **partido** político **com representação** no Congresso Nacional. Ela assegura a **ampla defesa** ao acusado. A decisão é *constitutiva*.

A cassação é ato que decreta a perda do mandato pelo cometimento de uma **falta funcional**, tipificada em lei e sancionada por ela. Casos:

- Quebra de decoro.
- Quebra de impedimentos.
- Condenação criminal.

- b) **EXTINÇÃO** → A perda do mandato por extinção não decorre de decisão da Casa, mas de uma mera declaração: **ato vinculado**, eis que o efeito da perda do mandato é automático do ato ou fato. Essa declaração pode ser de ofício ou por provocação. A extinção torna a **investidura inexistente**. A decisão é meramente *declaratória*. Casos:

- Não comparecimento às sessões.
- Suspensão ou perda de direitos políticos (lembrar não ser possível a cassação de direitos políticos).
- Decreto da Justiça Eleitoral.

O Poder Judiciário (STF) não pode interferir no mérito do julgamento que decida pela cassação do mandato de parlamentar, pois a questão é *interna corporis*. As garantias formais, por sua vez, podem ser analisadas pelo Poder Judiciário (em mandato de segurança).

Perderá o mandato o parlamentar federal que (art. 55):

Hipótese		Peculiaridades
CASSAÇÃO	I – Quando o parlamentar infringir qualquer das proibições do art. 54 .	§2º a perda do mandato será DECIDIDA ²² pela Câmara ou pelo Senado Federal, por maioria ABSOLUTA , mediante provocação da respectiva Mesa , ou de partido representado no Congresso. §1º É incompatível com decoro parlamentar, além dos casos definidos no regime interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membros do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas. Nesta hipótese, de acordo com o §2º do art. 55, a perda do mandato será decidida pela Câmara ou pelo Senado , por maioria ABSOLUTA ;
	II - Cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar .	
	VI - Que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.	
EXTINÇÃO	III – Que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, a 1/3 das sessões ordinárias da casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada.	§3º a perda será DECLARADA pela Mesa da Casa respectiva , de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso, assegurada ampla defesa ;
	IV - Que perder ou tiver suspensos os direitos políticos.	
	V - Quando decretar a Justiça Eleitoral , nos casos previstos nesta Constituição.	

III. Renúncia do parlamentar (art. 55, §4º)

Segundo Pedro Lenza, é possível a **renúncia** do parlamentar submetido a processo que vise ou possa levá-lo à perda do mandato. Todavia, nesta hipótese, a EC de Revisão n. 6/94, constitucionalizando o art. 1º do Decreto Legislativo 16/94 (art. 55, §4º), estabeleceu que a aludida renúncia terá **seus efeitos suspensos até as deliberações finais** descritas nos §§2º e 3º do art. 55. Ou seja, se a decisão for pela perda do mandato, a renúncia não terá efeitos, mas se for pela manutenção do mandato, a renúncia passa a ter eficácia.

A LC 64/90, que foi alterada pela Lei Ficha Limpa (LC 135/2010), passou a prever, em seu art. 1º, I, k, §5º que, se o parlamentar renunciar durante o mandato para escapar de uma cassação, se o TRE entender que a renúncia foi uma fraude (visando apenas escapar da cassação), **o parlamentar ficará inelegível pelo restante do mandato e, após o término do mandato, mais 8 anos**.

Art. 1º da LC 64/90. São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o

²² Justamente porque fala de decisão que o §2º se refere à cassação.

período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

§ 5º A renúncia para atender à desincompatibilização com vistas a candidatura a cargo eletivo ou para assunção de mandato não gerará a inelegibilidade prevista na alínea k, a menos que a Justiça Eleitoral reconheça fraude ao disposto nesta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Fique atento: alguns ministros do STF têm se posicionado no sentido de que a Lei Ficha Limpa é inconstitucional, mas não houve pronunciamento ainda acerca da constitucionalidade da lei.

IV. Casos em que não haverá a perda do mandato do deputado federal ou senador

O art. 56 da CF enumera hipóteses em que o Deputado ou Senado não perderá o mandato, quais sejam:

- **Quando investidos nos cargos** de: Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do DF, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária (art. 56, I) → nesses casos, embora não perca o mandato, os parlamentares perdem sua imunidade.
- **Quando licenciado** pela respectiva Casa por: **motivo de doença** (art. 56, II);
- **Quando licenciado** pela Casa para: tratar, **sem remuneração**, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento **não ultrapasse 120 dias por sessão** legislativa (art. 56, II).

Obs: Nos casos de vaga, investidura em funções previstas no art. 56, I ou licença superior a 120 dias, haverá convocação de suplente. Se não houver suplente e falta mais de 15 meses para o término do mandato, será feita nova eleição.

10. PROCESSO LEGISLATIVO

Processo legislativo consiste no conjunto de normas que regulam a produção dos **atos normativos primários** (que possuem fundamento de validade direto na Constituição).

I. Objeto (art. 59)

Em primeiro plano, convém analisar as espécies legislativas que podem ser produzidas pelo Congresso Nacional. Essas espécies estão no art. 59 do CF, consistindo em atos normativos primários:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - **emendas** à Constituição;
- II - **leis complementares**;
- III - leis **ordinárias**;
- IV - leis **delegadas**;
- V - **medidas provisórias**;
- VI - **decretos legislativos**;
- VII - **resoluções**.

Obs.1: Os princípios básicos relativos ao Processo Legislativo são normas de **observância obrigatória** pelas Constituições Estaduais, Distritais e Leis Orgânicas Municipais (decorrência do **princípio da simetria**).

Ex: As matérias atribuídas pela CF ao Presidente da República como de sua competência privativa, no âmbito estadual a CE tem que atribuí-las, dentro da competência estadual, ao Governador. Da mesma forma, no âmbito municipal, a Lei Orgânica, dentro da competência municipal, tem que atribuí-las ao Prefeito.

Ex: Algumas Constituições Estaduais previam o quórum de 4/5 para a alteração de suas normas, enquanto a Constituição Federal prevê o quórum de 3/5. O STF entendeu que esse quórum de 4/5 era inconstitucional por violar a simetria.

Obs.2: Os parlamentares têm **direito público subjetivo** à observância do processo legislativo constitucional. Assim, se for violada norma da Constituição Federal acerca do Processo Legislativo caberá impetração de Mandado de Segurança (se a inobservância for de regimento interno não cabe MS, porque é questão *interna corporis*). Essa é a única hipótese de **controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Judiciário**.

QUESTÃO: O processo legislativo é um direito público subjetivo dos parlamentares. *VERDADE*.

II. Classificação do Processo Legislativo

O processo legislativo é dividido da seguinte forma:

- **Processo legislativo ORDINÁRIO** → É o processo de elaboração da Lei Ordinária, que consiste na base para a maioria dos atos normativos.
- **Processo legislativo SUMÁRIO** → A estrutura desse processo é igual à do processo legislativo ordinário. A *única* distinção é que tem **prazo certo**: o Presidente da República pode solicitar **urgência na apreciação do projeto**, desde que seja de **sua iniciativa**.
 - Havendo pedido de urgência, a Câmara dos Deputados²³ terá **45 dias** para apreciar o projeto e o Senado Federal, mais **45 dias**.
 - Se o Senado fizer alguma emenda ao projeto que veio da Câmara, ela terá o prazo de **10 dias** para apreciar a emenda. Assim, o prazo máximo para apreciação de processo legislativo sumário é de 100 dias²⁴.
 - Se o processo legislativo sumário não for respeitado, **tranca a pauta**.
 - Esse prazo **não corre** no período de **recesso**.
 - **Projetos de Código não podem seguir o processo legislativo sumário**, em razão de sua complexidade).
 - Somente o Presidente da República pode dar início ao processo legislativo sumário (só ele pode pedir urgência na apreciação de projeto) e ele não pode pedir urgência em projetos iniciados por outros legitimados.

Atente: Se houver **medida provisória** ou qualquer outro ato com **prioridade (prazo constitucional determinado)**, este ato **prevalecerá sobre a urgência** solicitada pelo Presidente.

Art. 64. § 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos **de sua iniciativa**.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até **quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações** legislativas da respectiva Casa, com **exceção das que tenham prazo constitucional determinado**, até que se ultime a votação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º - A **apreciação das emendas** do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no **prazo de dez dias**, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

²³ O projeto de lei começa na Câmara porque todos os projetos de lei de outros legitimados (que não seja Senado ou Câmara) se iniciam nela. Nesse caso, a iniciativa foi do Presidente.

²⁴ Nestes casos, todos os demais processos ficam aguardando deliberação da Câmara ou Senado, a não ser que haja alguma **prioridade**. A medida provisória só se justifica nos casos em que a norma não puder esperar esses 100 dias. Na prática, não é o que ocorre.

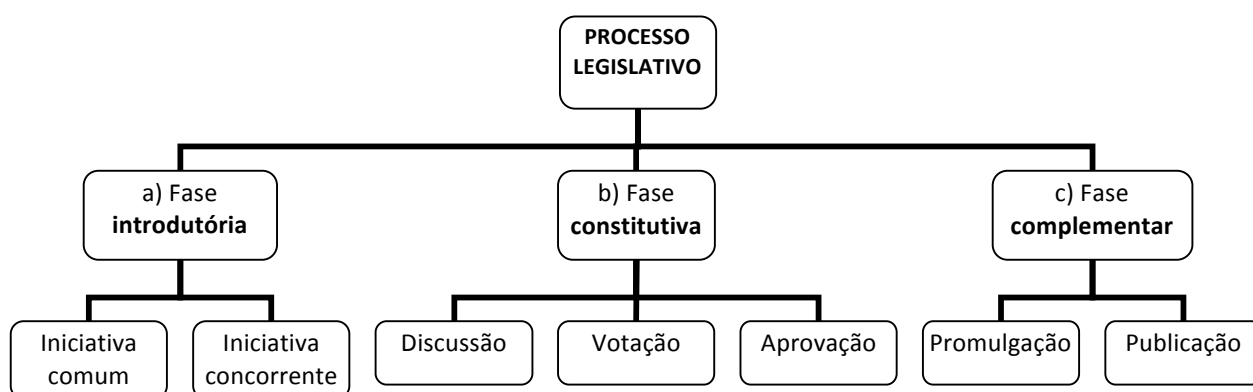
§ 4º - Os prazos do § 2º **não correm** nos períodos de **recesso** do Congresso Nacional, **nem se aplicam aos projetos de código**.

OBS: Há processo legislativo sumário, além dos projetos de iniciativa do Presidente da República (quando ele solicita a tramitação de urgência), nos casos de **apreciação de atos de outorga ou renovação de concessão, permissão ou autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens** (art. 223, §1º), que seguirão os prazos do art. 64, §§ 2º e 4º da CF (inclusive, trancando a pauta)²⁵.

- **Processos legislativos ESPECIAIS** (todos os outros. ex: MP, Lei Delegada, Lei complementar, emenda constitucional etc.).

10.1. Fases do processo legislativo

As fases do processo legislativo podem ser divididas da seguinte forma:



I. Fase introdutória (iniciativa)

De maneira ampla, a CF atribui legitimidade às seguintes pessoas (art. 61, *caput*):

- Qualquer Deputado Federal ou Senador;
- Comissão** da Câmara, do Senado ou do **Congresso Nacional**;
- Presidente da República;
- Supremo Tribunal Federal;
- Tribunais Superiores;
- Procurador-Geral da República;
- Cidadãos.

Cuidado para não confundir a legitimidade para propositura de leis:

	Lei ordinária e lei complementar (art. 61)	Emenda constitucional (art. 60, I a III)
Poder Executivo	Presidente	Presidente

²⁵ Além desses casos constitucionais de processo legislativo de urgência, Pedro Lenza lembra a possibilidade de o regime de urgência ser previsto em Regimentos (situação em que deverá seguir as regras de cada regimento, e não as constitucionais).

MP	PRG (leis relacionada ao MP)	–
Poder Legislativo	Membro do Congresso Comissão do Congresso	1/3 dos membros da Câmara ou do Senado
Poder Judiciário	STF e Tribunais Superiores (leis relacionadas ao Poder Judiciário)	–
Outros	Cidadãos (mín: 1%; 5 Estados; 0,3% em cada)	Não existe previsão expressa. José Afonso entende que deve ser admitida, por meio de interpretação sistemática. Novelino é contra, pois entende que o art. 60 é uma exceção à regra geral do art. 61, devendo ser interpretada restritivamente.
	–	+ de 50% das Assembléias Legislativas, em maioria RELATIVA

Segundo Alexandre de Moraes, os parlamentares possuem iniciativa parlamentar, enquanto os demais legitimados (Presidente, Tribunais Superiores, MP e cidadãos) possuem **iniciativa extraparlamentar**.

a) A iniciativa de lei pode ser:

- **COMUM, GERAL ou CONCORRENTE** → É a matéria atribuída a mais de um legitimado. Ela pode ser assim diferenciada:
 - A iniciativa comum ou geral é de todos.
 - A iniciativa concorrente é de alguns legitimados expressamente previstos. Ex. de competência concorrente: leis de organização do MP (Presidente e PGR ou PGJ); matéria tributária.
- **EXCLUSIVA, PRIVATIVA ou RESERVADA** → Há apenas um legitimado com iniciativa de projeto de lei sobre a matéria.
 - A **privativa admite delegação**: ex: matérias do art. 22 da CF
 - A competência **exclusiva** é marcada pela **indelegabilidade** (porque são normas excepcionais que devem ser interpretadas restritivamente).

A iniciativa privativa ou exclusiva é uma exceção à regra geral da competência geral, devendo, portanto, estar expressa na Constituição (já que as normas excepcionais devem ser interpretadas restritivamente). Segundo o STF, somente a Constituição pode criar iniciativas exclusivas, não podendo fazê-lo as leis.

A iniciativa **exclusiva** é prevista em “*numerus clausus*”, não se presume e deve ser interpretada restritivamente.

A sanção do Presidente não supre o vício de iniciativa, mesmo nos casos em que a matéria for de sua atribuição, pois o **vício de iniciativa é insanável**. Nessa linha, a súmula 5 do STF, que consagrava entendimento oposto, foi cancelada²⁶.

Vejamos algumas matérias que geram dúvida:

- **Matéria tributária** → O art. 61, §1º, trata de matérias que são de iniciativa privativa do Presidente. No âmbito Estadual, a iniciativa é do Governador; no municipal, do Prefeito.

Art. 61. § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

²⁶ Súmula 5 do STF. A sanção do Projeto supre a falta de iniciativa do executivo. → esse entendimento está superado na Jurisprudência do STF.

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, **matéria tributária** e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos **Territórios**;

Muita ATENÇÃO: a iniciativa privativa a que se refere o art. 61, §1º, II, “b”, diz respeito à matéria tributária apenas **no âmbito dos territórios**. O STF já decidiu várias vezes que em relação a União, Estados, DF e Municípios a iniciativa, em matéria tributária, é COMUM.

- **Matéria orçamentária** → É de iniciativa exclusiva do Presidente (art. 165).

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Jurisprudência: O STF já decidiu que não poderá o legitimado exclusivo ser “forçado” a deflagrar o processo legislativo, já que a fixação da competência reservada traz, implicitamente, a discricionariedade para decidir o momento adequado de encaminhamento do projeto de lei.

- **Organização do MP** → A CF/88 estabeleceu **competência concorrente ou compartilhada** entre o Presidente e o Procurador-Geral da República sobre o tema. Neste caso, há o que José Afonso chama de iniciativa compartilhada. Registre-se que, em razão do princípio da simetria, **os Estados também devem observar essa regra**.

No âmbito do DF, a competência será do PGR e do Presidente da República, perante o Congresso (porque o MPDFT se inclui no MPU).

No que concerne ao **MP junto ao Tribunal de Contas**, por entender o STF se tratar de MP Especial, a iniciativa de lei sobre a sua organização será **privativa do respectivo Tribunal de Contas**.

b) Iniciativa reservada do Judiciário

A CF/88, art. 96, II, dispõe como sendo de iniciativa privativa (reservada ou exclusiva) do STF, Tribunais Superiores e Tribunais de Justiça as matérias de seu interesse exclusivo. Além disso, há previsão no art. 93 para a elaboração de lei complementar, de iniciativa do STF, que disporá sobre o Estatuto da Magistratura.

c) Assuntos exclusivos da Câmara dos Deputados e do Senado

O art. 51, IV, estabelece como sendo de competência privativa (exclusiva) da Câmara dos Deputados dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação e transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração.

d) Iniciativa popular

A iniciativa popular é uma forma direta de exercício do poder, prevista no art. 61, §2º c/c art. 29, XIII da CF. Algumas regras aplicáveis:

Art. 61. § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Art. 29, XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (Renumerado do inciso XI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

- O projeto de iniciativa popular deverá circunscrever-se a **um só assunto**.
- O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação (art. 13, §2º da lei 9.709/98).
- **Não é possível iniciativa popular de matéria de iniciativa reservada, exclusiva ou de emenda constitucional**. Esse posicionamento ainda está sendo discutido (Pedro Lenza é a favor) e o STF ainda não decidiu.

ATENÇÃO: Embora não haja previsão expressa na Constituição Federal de iniciativa popular de emenda constitucional, 16 Estados, inclusive Bahia (art. 31 da CE/BA), DF e SP prevêm essa possibilidade expressamente.

- Na iniciativa conjunta, há presunção de consenso de vontades, fixando a Constituição Federal competência para que diversas pessoas, conjuntamente, deflagrem o processo legislativo. Na CF/88 não há previsão de iniciativa conjunta (a que havia, a norma do teto do funcionalismo, foi alterada pela EC 41/2003, que previu a iniciativa exclusiva do Presidente do STF).

II. Fase constitutiva

A fase constitutiva tem as seguintes etapas: **discussão, votação e aprovação**.

- a) **DISCUSSÃO** → A fase de deliberação parlamentar ocorre em 3 etapas: análise pela **CCJ**²⁷, pelas **Comissões temáticas** (geralmente, de acordo com os ministérios) e pelo **Plenário**. A CCJ analisa as condições formais e as comissões temáticas analisam o conteúdo dos projetos de lei.
- b) **VOTAÇÃO e APROVAÇÃO** → A etapa de **votação**, em regra, ocorre no **Plenário**. No entanto, é possível que um projeto de lei seja discutido e votado apenas dentro de determinada **Comissão (art. 58, §2º, I)**, desde que haja **previsão no regimento interno** e salvo se houver **recurso de 1/10** dos membros da comissão.

Art. 58. § 2º - às **comissões**, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - **discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento**, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de **um décimo dos membros** da Casa;

ATENÇÃO: **A comissão só pode votar projeto de lei ordinária**. Não é possível que votem projeto de lei complementar ou emenda constitucional.

- O **quorum de VOTAÇÃO** para todas as deliberações é sempre o mesmo: **maioria absoluta** (mais de 50% dos membros). Se não estiverem presentes, na votação, mais de 50% dos membros, não há votação (nem no Plenário nem na Comissão) – art. 47 da CF.

Obs: O quórum de maioria absoluta é assim chamado porque consagra um número sempre **fixo** (não varia: 257 Deputados e 41 Senadores, pelo menos).

- O **quorum de APROVAÇÃO**²⁸ é diferente, não havendo norma uniforme. A regra geral (processo legislativo ordinário) é a **maioria relativa** (número variável – art. 47 da CF). Em se

²⁷ Comissões de Constituição e Justiça. Tanto as CCJ quanto as Comissões temáticas são permanentes.

²⁸ Pelo amor de Deus! Não confundir, em provas objetivas, *quorum* de votação com *quorum* de aprovação.

tratando de lei complementar, o *quorum* de aprovação é maioria absoluta (art. 69 da CF); no caso de emenda constitucional, maioria qualificada (3/5 dos parlamentares).

Quórum de:	Lei ordinária	Lei complementar	Emenda Constitucional
Votação	Maioria ABSOLUTA	Maioria ABSOLUTA	Maioria ABSOLUTA
Aprovação	Maioria SIMPLES	Maioria ABSOLUTA	Maioria qualificada: 3/5
Matéria	Matéria residual	Matéria reservada	

Obs: no art. 61, a CF prevê que **não existe distinção em relação à iniciativa** de Lei Ordinária e Lei Complementar. A única diferença formal entre essas espécies legislativa é o *quorum* de aprovação. A diferença material é a seguinte: a LO cuida de matéria residual; a LC cuida de matéria reservada (não há hierarquia entre elas).

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por **maioria dos votos** [quórum de aprovação], **presente a maioria absoluta** [quórum de votação] de seus membros.

Art. 69. As leis complementares serão **APROVADAS** por **maioria absoluta**. → Como não há previsão de quórum de votação, aplica-se a regra do art. 47, que é a regra geral.

Em geral, a **casa iniciadora** do processo legislativo é a **Câmara** dos Deputados. Somente começará no Senado se o projeto de lei for de Senador ou Comissão do Senado.

Durante o processo legislativo, podem ser feitas emendas a projeto de lei. Atenção: **Admite-se emenda em projeto de lei de iniciativa exclusiva, desde que ela:**

- (i) **Guarde pertinência temática com o projeto original** - A inserção de matérias que não guardam pertinência com projeto é denominada de “**caudas da lei**” (expressão utilizada por MICHEL TEMER) ou “**contrabando legislativo**”.
- (ii) **Não acarrete aumento de despesas nos seguintes casos** (cf. art. 63/CF):
 - Nos projetos de **iniciativa do Presidente** (salvo leis orçamentárias – art. 166, §§ 3º e 4º).
 - Nos projetos sobre **organização dos serviços da Câmara, Senado, Tribunais Federais e MP**.

Art. 63. **Não será admitido aumento da despesa** prevista:

I - nos projetos de **iniciativa exclusiva do Presidente da República**, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre **organização dos serviços administrativos** da **Câmara** dos Deputados, do **Senado** Federal, dos **Tribunais Federais** e do Ministério Público.

Não erre: veja que cabe emenda parlamentar nas hipóteses de lei de iniciativa exclusiva do Presidente e sobre organização da Câmara, Senado, Tribunais e MP, **desde que não acarrete aumento de despesas**.

Questão que se põe é saber se o próprio legitimado pode propor emendas a seu projeto de lei. Com efeito, entende-se que o próprio legitimado (**com exceção dos parlamentares**) só pode apresentar **emendas aditivas, nunca supressivas** (não é possível suprimir aquilo que foi submetido). A partir do momento em que o projeto de lei for apresentado ao parlamento (isso vale para MP também), ele saiu do domínio do legitimado e passou para o Poder Legislativo.

Se o Senado faz uma emenda, necessariamente, ela deverá ser submetida à Câmara (para garantir a conjugação de vontades do sistema bicameral). **ATENÇÃO:** Voltará à Câmara **apenas a emenda** (e não todo o projeto). Não volta todo o projeto, pois não há sentido voltar aquilo que já foi

aprovado pela Câmara. Exceção: volta para análise da Câmara todo o projeto se a emenda do Senado gerar alteração substancial do projeto de lei.

QUESTÃO: A Câmara pode emendar a emenda do Senado? NÃO. Não são admitidas subemendas (a Câmara pode apenas aprovar ou rejeitar inteiramente a emenda vinda do Senado).

No caso de **emenda supressiva** realizada pelo Senado, a questão é delicada. Se o Senado retira parte do projeto, significa que ele não concorda com essa parte. Neste caso, o caminho natural (ou seja, a regra) é **não voltar à Câmara a parte rejeitada** (seguindo-se o projeto à sanção). Todavia, isso não é tão simples assim. Às vezes, a parte que o Senado retira é essencial para o restante, havendo mudança substancial ao projeto. Nestes casos, o correto é que a emenda volte novamente à Câmara.

Ou seja: **em regra**, as **emendas supressivas não precisam retornar à Casa de origem, salvo** quando afetarem o **restante** (de forma substancial) do conteúdo do projeto.

QUESTÃO (CESPE): Todas as emendas realizadas pelo Senado precisam voltar à Câmara. *FALSO.* As emendas supressivas, em regra, não voltam.

Obs: Princípio da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa

Dispõe o art. 67 da CF que a matéria constante de **projeto de LEI** rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão, mediante proposta da **maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas** do Congresso (em relação às emendas constitucionais, não há possibilidade).

- Se o projeto de lei for **novamente rejeitado**, a matéria poderá ser **reapresentada** pela segunda vez, desde que respeitado o *quorum* de maioria absoluta (isso não ocorre nas MPs ou Emendas constitucionais).
- Os projetos de lei de matérias de **iniciativa reservada ou exclusiva** que forem rejeitados **NÃO podem ser reapresentados na mesma sessão legislativa** (não se cogitando da deliberação de qualquer das Casas).
- A **proposta de emenda rejeitada** ou havida por prejudicada **NÃO** pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa (art. 60, §5º).
- Para Pedro Lenza, as matérias constantes de projeto de lei rejeitado pelo Congresso **não poderão ser veiculadas por Medida Provisória**.
- Também entende Lenza que **não poderá o Presidente apresentar nova Medida Provisória** constante de outra MP anteriormente rejeitada.

- c) **SANÇÃO ou VETO do Poder Executivo** → Havendo aprovação do projeto de lei, está é encaminhado para o **autógrafo**, ou seja, a reprodução de todo trâmite legislativo e o conteúdo final do projeto aprovado e/ou emendado, para a posterior sanção ou veto presidencial.

No caso de proposta de emenda constitucional, não há sanção nem veto (depois de aprovada, vai direto para a promulgação pelas Mesas da Câmara e do Senado). Logo, a **sanção ou veto só valem para projeto de lei**.

A **sanção** do Presidente da República pode ser **expressa** ou **tácita**. A sanção tácita será sempre total, mas a sanção expressa poderá ser total ou parcial.

Situação diferente ocorre com o **veto**, que só poderá ser **expresso** (o silêncio do Presidente importará na sanção). O Presidente tem o prazo de **15 dias úteis, contados da data do recebimento do projeto de lei**, para sancionar ou vetar um projeto de lei. Se, neste prazo, ele não se manifestar, haverá aquiescência tácita.

O veto é supressivo (não pode adicionar) e superável.

Ele pode ser total ou parcial, caso em que **não poderá incidir sobre palavra ou expressão isolada**, devendo abranger **texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea** (art. 66, §2º). Essa situação difere do controle de constitucionalidade, que poderá incidir sobre uma única palavra ou expressão.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no **prazo de quinze dias úteis**, contados da data do recebimento, e **comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os MOTIVOS** do veto.

§ 2º - O veto parcial somente abrangerá **texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea**.

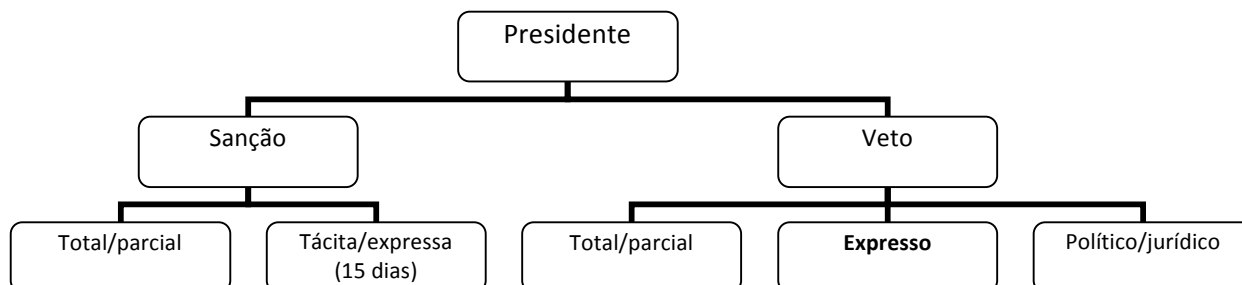
§ 3º - Decorrido o prazo de **quinze dias**, o silêncio do Presidente da República importará **sanção**

§ 4º - O veto será apreciado em **sessão conjunta**, dentro de **trinta dias** a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da **maioria ABSOLUTA** dos **Deputados e Senadores**, em escrutínio **secreto**.

Não esqueça: **todo veto deve ser motivado** e o Presidente tem que comunicar ao Presidente do **Senado os motivos** de seu veto até **48 horas**. Veto sem motivação é inexistente.

O art. 66, §1º apresenta duas espécies de veto:

- **VETO JURÍDICO** → Ocorre quando o Presidente considera o projeto de lei **inconstitucional**. O veto jurídico é um ato vinculado e deve ser motivado.
- **VETO POLÍTICO** → Ocorre quando o Presidente considera o projeto de lei contrário ao **interesse público**. Mesmo nesse caso, que o veto é discricionário, deve ser motivado.



Observações:

O veto é **RELATIVO**, pois pode ser **derrubado** pelo Congresso Nacional, nos seguintes termos (art. 66, §4º):

- Prazo de **30 dias** do recebimento do veto, passado o qual, o veto entra na ordem do dia da sessão imediata, ficando sobrestadas as demais proposições até sua deliberação final (art. 66, §6º).
- *Quorum* de **maioria absoluta**
- Escrutínio **secreto** e sessão **CONJUNTA** –

Para alguns autores (doutrina *minoritária*), é cabível análise pelo STF, através de ADPF, do veto jurídico.

Qual a natureza jurídica do veto? Na doutrina, não há consenso sobre a natureza jurídica do veto:

- 1ª **Corrente:** O veto seria um direito
- 2ª **Corrente:** O veto seria um dever

- 3ª **Corrente:** O veto seria um poder-dever – Novelino considera que essa é a corrente mais acertada, porque o veto político é um poder e o veto jurídico é um dever.

Magistratura/MG: A Constituição Estadual NÃO prever a derrubada do veto do Governador através de escrutínio em aberto, pois a CF/88 fala em escrutínio secreto e, como já visto, os princípios básicos do processo legislativo são de observância obrigatória, inafastáveis, portanto, pela CE.

Outra questão interessante diz respeito à possibilidade de **retratação** do veto ou da derrubada do veto. Com efeito, **não se admite retratação** do veto pelo Presidente, nem da derrubada do veto, pelo Congresso Nacional.

OBS: É a partir da sanção ou derrubada do veto que a lei se reputa pronta.

III. Fase complementar (promulgação e publicação)

Essa fase complementar compreende a **promulgação e publicação**. Essa fase é chamada de complementar porque o projeto de lei já se transforma em lei com a sanção.

- **Promulgação** → Atesta a **existência da lei**, conferindo-lhe **EXECUTORIEDADE**. É com a promulgação que a lei passa a existir, ainda que ela não seja obrigatória (vigente, mas sem eficácia).

O que se promulga é a lei (que passou a existir com a sanção ou com a derrubada do veto pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores) e não o projeto de lei (como lembra José dos Santos).

Nos casos de **sanção tácita** ou **derrubada do veto**, se o Presidente da República se nega a promulgar o projeto de lei no prazo de 48h, essa atribuição passa para o **Presidente do Senado**, que o fará em **48h**, e, sucessivamente, ao **Vice-Presidente** do Senado. Novelino diz que mesmo após as 48 horas o Presidente da República poderá promulgar.

Isso está no art. 66, §7º:

§ 7º - Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

- **Publicação** → É ato que **dá ciência** a todos da existência da lei, conferindo-lhe **OBRIGATORIEDADE**. Com ela, lei se torna **obrigatória** para todos²⁹.

Como regra, a lei brasileira terá *vacatio legis* de **45 dias** depois de publicada para começar a vigorar no país e **3 meses** para vigorar no estrangeiro.

10.2. Medidas provisórias

A medida provisória se originou do antigo Decreto-Lei, que, por sua vez, foi inspirado na Constituição Italiana de 47. Apesar das críticas feitas a essa espécie legislativa (principalmente em relação ao abuso), ela tem extrema importância, já que consiste num instrumento célere à disposição do Poder Executivo, para resolver situações imediatas.

Decreto-lei	Medida provisória
-------------	-------------------

²⁹²⁹ A publicação enseja a presunção de conhecimento por todos.

Só tinha eficácia após aprovação pelo Congresso Nacional. Se o Congresso Nacional não se manifestasse no prazo, a APROVAÇÃO era tácita, automática.	Tem eficácia desde sua edição. Se o Congresso não se manifestar no prazo, a REJEIÇÃO é tácita, automática pelo decurso do prazo.
--	---

Segundo ensina José Afonso da Silva, essa espécie legislativa não estava prevista originariamente no art. 59 da CF, tendo sido inserida ao acaso, após a aprovação da redação da Constituição.

Com efeito, trata-se de instrumento típico dos países que adotam o regime parlamentarista, em que, caso a MP não seja convertida pelo parlamento, o gabinete da chefia do governo cai, por desconfiança. No Brasil, ela tende a ser utilizada de forma desvirtuada.

I. Efeitos

QUESTÃO (CESPE): Quais são os dois efeitos imediatos que a Medida Provisória possui?

- **Efeito normativo** → Efeito de inovação da ordem jurídica. A MP, a partir do momento em que é editada, inova o ordenamento jurídico, já que possui eficácia imediata.
- **Efeito de natureza ritual (rito/procedimento)** → Esse efeito consiste na provocação do Congresso Nacional, para que promova o adequado procedimento de conversão em Lei.

II. Prazo de vigência (para aprovação/conversão em lei)

A MP teve uma grande alteração no seu regramento constitucional a partir da **EC n. 32/01**. Antes desta emenda, o prazo da medida provisória era de **30 dias corridos** e, segundo a jurisprudência do STF, ela poderia ser reeditada indefinidamente, desde que dentro desse prazo de 30 dias.

Ao contrário do que acontecia antes da EC n. 32/01, atualmente, durante **o período de recesso, o prazo da medida provisória é suspenso**³⁰. Se, por exemplo, uma MP foi editada em 22/12, será suspenso o seu prazo, que somente voltará a contar em 02/02. Diante disso, existe a possibilidade de uma MP ter vigência por muito mais de 120 dias. Merece atenção o art. 62, §§ 4º e 7º:

Art. 62. § 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, **suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.**(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

III. Prorrogação e reedição

Hoje, após a EC 32/01, **reedição e prorrogação da MP são termos distintos**, que não podem ser confundidos pelo concursando.

³⁰ Por isso, a depender de quando o Presidente editar a Medida Provisória (se logo anteriormente ao recesso, por exemplo) ela poderá ter prazo muito maior que 120 dias.

Atualmente, o prazo da medida provisória é de **60 dias**. Esse prazo é **prorrogado automaticamente**³¹ por igual período, se ela não for aprovada dentro dele. A prorrogação só pode acontecer uma vez.

Embora a prorrogação só possa acontecer uma vez, **não existe na Constituição qualquer limitação com relação ao número de reedições**, que podem ocorrer indefinidamente. O que a Constituição veda é que a reedição ocorra dentro de uma **mesma sessão legislativa** (período anual compreendido entre 02/02 a 17/07 e 01/08 a 22/12)³².

Art. 62. § 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido **rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia** por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Se a MP não for apreciada dentro do prazo de vigência (60 dias + 60 dias), será **rejeitada** com o decurso de prazo, perdendo sua eficácia com efeitos *ex tunc* (há rejeição tácita, não mais havendo a aprovação tácita, que acontecia no procedimento do decreto-lei).

QUESTÃO: Uma medida provisória editada em um ano pode ser reeditada no mesmo ano em que ela foi rejeitada? SIM.

Observe que a sessão legislativa não começa no dia 01/01, mas sim em 02/02. Logo, existe, v.g., a possibilidade de uma MP ser rejeitada em 15/01, mas reeditada em 02/02.

Havendo rejeição tácita (pelo decurso do tempo) ou expressa da medida provisória, deve ser editado **decreto legislativo** regulando as relações jurídicas do período em que a medida provisória teve eficácia.

O curioso é que, embora a rejeição tenha eficácia *ex tunc* – acarretando o reestabelecimento da lei anterior que estava suspensa pela MP (efeito repristinatório) –, se não for editado esse decreto legislativo, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da MP continuarão a ser por ela regidas (art. 61, §11 da Constituição Federal).

Medidas provisórias editadas antes da EC 32/2001

Obs.: o art. 2º da EC 32/2001 estabeleceu que “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

Isso significa que as MP's anteriores à publicação da EC 32/01 continuam com o regramento antigo. Assim, caso não sejam derrubadas pelo Congresso ou o Executivo deixe de revoga-las “explicitamente”, continuarão em vigor, implicando em indesejável **perpetuação** (é possível que haja MP que ainda hoje é reeditada indefinidamente):

Súmula 651 do STF. A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional pode, até a EC n. 32/01, ser reeditada, dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição.

IV. Regime de urgência

Ao ser editada uma MP, o Congresso Nacional tem o prazo de **45 dias para analisá-la**. Se a apreciação não ocorrer nesse período, haverá o trancamento da pauta de votação da casa na qual estiver tramitando.

³¹ Não é necessário que o Presidente da República requeira a prorrogação.

³² **Relembre:** um outro ato que não pode ser objeto de deliberação na mesma sessão legislativa é a proposta de emenda à Constituição.

A MP sempre começa a ser analisada primeiro por uma **comissão mista de Deputados e Senadores (que elaboram um parecer – art. 62, §9º³³) e depois na Câmara dos Deputados**. Se a Câmara demorar, sua pauta será trancada (a MP entra em regime de urgência), o que implicará necessariamente no trancamento da pauta do Senado.

Poder de agenda

Merece atenção o entendimento de **Michel Temer**, Presidente da Câmara dos Deputados, no seguinte sentido: como as medidas provisórias só podem tratar de matéria de lei ordinária (matérias residuais), sujeitas às sessões ordinárias, somente nestas sessões haveria o trancamento da pauta (é o chamado **poder de agenda do Congresso Nacional**). Nas sessões extraordinárias e nas ordinárias cujo objeto da lei não possa ser veiculado por MP (como proposta de emenda à Constituição, resoluções, decretos legislativos), os congressistas estariam livres para tratar da matéria que quiserem. Esse artifício foi adotado para evitar o trancamento constante e desobstruir a pauta do Congresso. Trata-se do chamado **poder de agenda**. Cf. art. 62, §6º:

Art. 62. § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em **regime de urgência**, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, **ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais** deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Alguns deputados impetraram o **MS 27931/DF**, questionando este posicionamento de Michel Temer, para assegurar a observância do devido processo legislativo constitucional. A questão ainda não foi julgada definitivamente, mas a liminar foi indeferida pelo Min. Celso de Mello. Para Mello, a medida adotada é correta, já que visa a preservar a competência da Câmara, diante do exacerbado número de medidas provisórias. Confira-se o informativo:

TRANSCRIÇÕES: MEDIDA PROVISÓRIA. SEPARAÇÃO DE PODERES. PODER DE AGENDA DO CONGRESSO NACIONAL. MS 27931 MC/DF.

1) Não é questão interna corporis resolver se o sobrestamento das deliberações legislativas – previsto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal – só se aplicaria aos projetos de lei ordinária. 2) Usando de interpretação sistemática, com o fim de evitar a subordinação do Poder Legislativo, no exercício de sua função típica, à faculdade excepcional de editar medidas provisórias conferida ao Poder Executivo, bem como de fomentar o respeito ao postulado de separação dos poderes, a melhor interpretação do art. 62, §6º é a de que as medidas provisórias não examinadas **trancam a pauta das casas legislativas apenas no que se refere à aprovação de leis ordinárias que versem sobre as mesmas matérias que comportam a edição das citadas MPs, não ficando obstada a apreciação das demais espécies legislativas, a exemplo de ECs, LCs e resoluções**. Ademais, o trancamento **somente pode se dar em sessões ordinárias e não nas extraordinárias, que foram convocadas por motivo certo**. 3) Tal interpretação devolve à Câmara dos Deputados o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) – a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria.

V. Alteração da MP e aprovação

O processo de votação é em sessão separada.

³³ Segundo Lenza, essa comissão aprecia os aspectos constitucionais e de mérito, bem como a adequação financeira e orçamentária da MP.

- Quando é editada, a MP vai para uma **comissão mista do Congresso Nacional**, que emite um parecer.
- Após a emissão desse parecer, a MP vai para a **Câmara dos Deputados**. Lá, ela vai para a **CCJ** e depois é votada no Plenário. Feita a análise, ela segue para o **Senado**, onde ocorre o mesmo (CCJ → Plenário).

Depois de ser aprovada, há a necessidade daquele projeto de lei ser sancionado (já que o projeto é do próprio Presidente)? DEPENDE.

Se a Câmara e Senado não fizerem qualquer alteração de mérito na MP, o seu texto será promulgado pelo **Presidente da Mesa do Congresso Nacional** (art. 12 da Res. 1/2002-CN).

Se, contudo, as casas legislativas fizerem alguma **alteração no conteúdo da medida provisória** (alguma emenda), será necessária a **sanção presidencial**.

ATENÇÃO: Embora a medida provisória produza efeitos a partir de sua edição, qualquer alteração feita na medida provisória pelo Poder Legislativo só vale a partir de sua conversão em lei. Enquanto ele não sancionar ou derrubar o veto, prevalece o texto original da medida provisória (art. 62, § 12).

art. 62, §12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Ademais, havendo alteração, também é necessária a edição de **DECRETO LEGISLATIVO**, no prazo de **60 dias**, regulamentando as situações regidas pela MP. Se esse decreto não for editado, as situações permanecerão regidas pela MP (antes da alteração).

Art. 62. § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 **perderão eficácia, desde a edição**, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, **devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes**.

§ 11. **Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia** de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

Caso concreto: A MP é editada sobre situação já tutelada por lei. A medida provisória não revoga lei, apenas suspende a eficácia da lei. Se a MP for rejeitada, ocorre o **efeito repristinatório tácito** da lei que estava suspensa pela MP. As relações ocorridas durante o período em que a MP estava em vigor devem ser reguladas por meio de decreto legislativo.

ATENÇÃO: A MP tem eficácia imediata, desde sua edição, mas sua rejeição tem eficácia *ex tunc*, a menos que *não* seja editado o decreto legislativo (art. 62, §3º c/c § 11, acima).

A partir do momento em que o Presidente da República edita uma MP, ela passa a pertencer ao Poder Legislativo. Por conta disso, o Presidente **não poderá mais dispor sobre a medida (não poderá, v.g., se arrepender, dizendo que não quer que o Congresso analise)**.

Há apenas uma **exceção**: o Presidente edita uma MP, que vai para a apreciação do Congresso e, neste ínterim, ele **edita outra, revogando a primeira** (isso é **utilizado para destrancar a pauta**, para que o Congresso analise medida mais importante).

Neste caso, o Congresso Nacional analisará **primeiro a medida revogadora** (a segunda MP), aprovando-a ou rejeitando-a. Sendo aprovada a segunda MP, a anterior fica definitivamente revogada (deixa de existir). **Sendo rejeitada a segunda MP**, a primeira voltará a produzir efeitos pelo **período que restava** para ela terminar a sua vigência (seu prazo ficara suspenso).

Obs: Uma medida provisória pode revogar uma lei ordinária anterior? NÃO. MP não revoga lei, pois são atos com **densidade normativa diversa** (justamente por isso, uma norma constitucional não revoga uma norma infraconstitucional; neste caso, há não-recepção).

Embora não possa revogar a lei, a edição de uma MP sobre a mesma matéria gerará a **suspensão da eficácia da lei**. Mas atente: se a medida provisória que suspendeu a eficácia da lei for rejeitada pelo Congresso, essa lei passará a vigor novamente (hipótese de efeito repristinatório tácito).

Observe ainda que, aprovada a MP e convertida em lei, agora sim a nova lei (fruto da conversão) revogará a lei anterior, se com ela incompatível ou se tratar inteiramente de matéria de que tratava a lei anterior.

VI. Limitações materiais

As matérias que não podem ser tratadas por meio de medidas provisórias são:

- a) **Matéria reservada** → Segundo dispõe o art. 62, §§1º e 2º, MP não pode tratar de matéria de Lei Complementar. Nenhum ato normativo diverso da LC (e não só a MP) pode tratar do assunto de lei complementar. Além disso, **apesar de não haver previsão expressa neste sentido**, qualquer matéria que seja reservada a alguma **autoridade** ou a algum **diploma especial** não pode ser tratada por medida provisória.
- b) **Alguns direitos fundamentais: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral** → A CF não impede que medida provisória trate de direitos individuais e de direito sociais.

Não confundir: A MP pode tratar de **direitos individuais e sociais**, enquanto a lei delegada pode tratar de **direitos sociais**.

QUESTÃO. Medida provisória pode regulamentar matérias de direitos fundamentais. *VERDADE*.

- c) **Matéria já disciplinada em projeto de lei pendente de veto/sanção.**
- d) **Direito penal e direito processual (penal ou civil)**

Medida provisória pode revogar crime ou versar sobre direito penal (não-incriminador ou incriminador)?

1ª Corrente: diz que medida provisória NÃO pode versar sobre direito penal, seja ele incriminador ou não-incriminador. Seu fundamento é constitucional (art. 62, §1º, b da CF). Essa corrente prevalece pela **doutrina**.

2ª Corrente (STF): O direito penal incriminador não pode ser objeto de medida provisória, mas o direito penal não-incriminador pode. O STF, no RE 254818/PR, discutindo os efeitos benéficos trazidos pela MP 1.571/97 (que permitiu o parcelamento de débitos tributários e previdenciários, com efeitos extintivos da punibilidade) proclamou sua admissibilidade em favor do réu. Assim, o STF entende que É POSSÍVEL a criação de medida provisória editada **EM FAVOR DO RÉU**.

EMENTA: I. Medida provisória: **sua inadmissibilidade em matéria penal** - extraída pela doutrina consensual - da interpretação sistemática da Constituição -, **não compreende a de normas penais benéficas**, assim, as que abolem crimes ou lhes restringem o alcance, extingam ou abrandem penas ou ampliam os casos de isenção de pena ou de extinção de punibilidade.

- e) **Matéria ORÇAMENTÁRIA, exceto abertura de créditos extraordinários para atender a despesas imprevisíveis e urgentes (guerra, comoção interna, calamidade pública etc.)** → Isso porque a matéria orçamentária está regulada pelo princípio da reserva legal. OBS: Sendo

o STF, é possível o controle jurisdicional da imprevisibilidade e urgência para a edição de MP que abre crédito extraordinário, que “recebem densificação normativa da Constituição” por meio dos vetores interpretativos contidos nos conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “calamidade pública” e “comoção interna” (STF, ADI 4949/MC, de 22/08/2008).

- f) **Medida provisória pode instituir ou majorar impostos, mas só se respeitar o princípio da anterioridade** → Em regra, o STF entende ser possível a regulamentação de **matéria TRIBUTÁRIA** por meio de MP (exceto nas hipóteses em que a CF exige lei complementar³⁴) contanto que sejam observados os princípios da anterioridade anual e da noventena (ou princípio da carência), fixados no art. 150, III, “b” e “c” da CF. O termo inicial da eficácia da MP depende do tipo de imposto:
- a. **Impostos flexíveis/extrafiscais (II, IE, IPI, IOF) e extraordinários:** Esses impostos NÃO estão sujeitos ao princípio da anterioridade anual e, em razão da previsão no §2º do art. 62 da CF, **a MP tem eficácia imediata, vigendo mesmo antes de sua conversão em lei.** OBS: Apesar de não estar vinculado à anterioridade anual, o IPI tem que respeitar a noventena (os demais impostos listados são excluídos desta anterioridade).
 - b. **Demais impostos:** Os impostos que exigem anterioridade não poderão ser exigidos a partir da edição da MP, pois **só produzirão efeitos no exercício financeiro seguinte** (conforme determina a anterioridade anual) se a MP houver sido convertida em lei até o último dia daquele exercício financeiro em que foi editada. Hugo de Brito diz que, nessa hipótese, a medida provisória funciona como uma espécie de projeto de lei.

Pergunta-se: e os demais tributos que não os impostos?

A restrição existente no art. 62, §2º da CF relativa à necessidade de conversão da MP que implique majoração de impostos em lei até o último dia daquele em que foi editada para que produza efeitos no exercício financeiro seguinte **aplica-se exclusivamente aos IMPOSTOS.**

Em relação aos **DEMAIS TRIBUTOS**, o termo inicial da anterioridade é a publicação da MP e não a data de sua conversão em lei (ou seja: não se exige que a MP seja convertida em lei antes do exercício seguinte, para nele produzir efeitos).

- g) **Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público**
- h) **Detenção/seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro**
- i) **Matérias que não podem ser objeto de delegação legislativa** (art. 68, §1º, pela própria natureza do ato que reforça o princípio da indelegabilidade de atribuições).
- j) **Matérias reservadas à resolução e decreto legislativo**, pois são matérias das Casas ou do próprios Congresso Nacional.
- k) **Art. 24, §2º da CF** → “Cabe aos Estados explorar diretamente ou mediante concessão os serviços locais de **gás canalizado**, na forma da lei, **vedada a edição de medida provisória para sua regulamentação**”.
- l) **Art. 2º da EC 8/95** → Veda a adoção de medida provisória para regulamentar a exploração de **telecomunicações** (disposta no inciso XI do art. 21 da CF).
- m) **Art. 3º da EC 9/95** → Veda a adoção de medida provisória na regulamentação da matéria prevista nos incisos I a IV e nos §§ 1º e 2º do art. 177 da CF, que tratam da pesquisa, lavra e transporte de **petróleo**, gás natural e hidrocarbonetos fluidos.

³⁴ São 4 os tributos que só podem ser instituídos ou majorados por meio de lei complementar: Imposto sobre grandes fortunas; Empréstimo compulsório; Impostos residuais e; Contribuição social previdenciária residual.

Art. 62. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) **nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;**

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º [**créditos extraordinários**];

II - que vise a **detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;**

III - reservada a **lei complementar;**

IV - **já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.**

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, **exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II**, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido **convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.**

VII. Controle de constitucionalidade das medidas provisória

O controle de constitucionalidade pode observar **2 aspectos da MP**:

- **Aspecto FORMAL** → São analisados os pressupostos constitucionais da edição de medida provisória, quais seja, a **relevância e urgência**.

O Poder Judiciário pode analisar a observância desses requisitos? SIM, **segundo o STF, o Poder Judiciário pode, excepcionalmente, analisar os pressupostos constitucionais.**

Segundo o STF, os requisitos constitucionais devem ser analisados pelo Legislativo e pelo Executivo quando da edição da MP (em controle preventivo). O Poder Judiciário só poderá declará-la quando a inconstitucionalidade formal for **flagrante e objetiva**. Assim, em princípio, esses requisitos não devem ser analisados pelo Poder Judiciário.

Questão (CESPE): O Poder Judiciário pode analisar os requisitos de relevância e urgência das MPs. *VERDADE. Há precedentes.*

- **Aspecto MATERIAL**

- a. O Poder Judiciário pode, normalmente, analisar a **compatibilidade entre o conteúdo da MP e o conteúdo da CF/88**.

Se, durante o processamento da ADI, a MP for rejeitada ou alterada (na matéria questionada), o que ocorre com a ADI? A ADI deve ser extinta por perda de seu objeto.

Se houver a conversão em Lei, o que ocorre com a ADI? Se houver conversão em lei, deve haver o **aditamento da petição inicial**. **E mais:** a conversão em lei não convalida os vícios originários da MP.

- b. Além disso, ele deve analisar as **limitações materiais** que são impostas às medidas provisórias (art. 62, §§ 1º e 2º). Se a MP tratar de assunto que lhe é vedado, caberá o controle material.

VIII. MP nos Estados e Municípios

No art. 62, a CF dispõe expressamente que o **Presidente da República** poderá editar medidas provisórias (não fala em Chefe do Poder Executivo). A questão que se põe é saber se Governadores e Prefeitos poderiam editar medidas provisórias.

O entendimento que prevaleceu no STF foi no seguinte sentido: a MP, como faz parte do processo legislativo (que deve observar o princípio da simetria constitucional) **pode ser editada por Governador, desde que haja previsão na Constituição Estadual**. Aplica-se aqui o princípio da simetria. Os Estados de SC, TO e AC prevêm a edição de MPs.

Além do princípio da simetria, o art. 25, §2º da CF também serve de fundamento para esse entendimento do STF, ao tratar da competência dos Estados para *“explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação”*. Segundo Ellen Gracie, se a matéria é de competência do Estado, a vedação da edição de MP para regulá-la só tem sentido se se considerar que Estado pode editar MP.

Para os ministros vencidos, a medida provisória é uma **exceção** e, assim sendo, deve ser interpretada restritivamente.

Obs: Todas as regras estudadas para a medida provisória no âmbito federal (ex: limitações materiais) devem ser reproduzidas no caso da medida provisória estadual.

Em relação aos prefeitos, não há qualquer decisão no STF. Contudo, segundo Novelino, o princípio da simetria também **autorizaria** os Municípios a editar medidas provisórias. Neste caso, contudo, a Lei Orgânica Municipal deve primeiramente observar a Constituição Estadual. **Se a Constituição Estadual não prever a edição de MP, a Lei Orgânica também não poderá fazê-lo, sob pena de restar violada a simetria (art. 29, caput).** Esse entendimento **não é pacífico**.

10.3. Lei delegada

A lei delegada consiste numa **exceção ao princípio da indelegabilidade de atribuições**, na medida em que a sua elaboração é antecedida de delegação de atribuição do Poder Legislativo ao Executivo, através da chamada **delegação externa corporis** do Congresso Nacional.

A lei delegada é mais antiga que a Constituição Federal/88, mas só pouquinhos leis delegadas foram editadas (13), pois é mais cômodo para o Presidente expedir medida provisória.

A lei delegada é elaborada pelo **Presidente da República**, após prévia solicitação ao Congresso Nacional, delimitando o assunto sobre o qual pretende legislar. Só o Presidente da República pode fazer essa solicitação, ato discricionário e exclusivo seu.

O Congresso Nacional, em votação bicameral e quórum de aprovação de MAIORIA RELATIVA, decidirá pela delegação, editando **RESOLUÇÃO**, na qual serão definidos os termos da delegação: a matéria que o Presidente irá tratar e os limites do exercício (art. 68, §2º).

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

- I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
- III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Se o Presidente da República exorbitar os limites da delegação, ultrapassando o conteúdo delegado na resolução, qual a medida que o Congresso pode tomar? **O Congresso deve editar um decreto legislativo sustando essa parte da lei delegada.** Isso é controle repressivo de constitucionalidade feito pelo Poder Legislativo.

I. Espécies de delegação

As delegações podem ser:

- a) **Delegação típica ou própria** – Após a delegação pelo Congresso Nacional, todo o restante do processo legislativo se passa no âmbito do Poder Executivo. Claro, se a lei delegada, depois de pronta, exorbitar seus limites, o Congresso poderá fazer controle repressivo de constitucionalidade. Mas aí o processo legislativo já terá se concluído.
- b) **Delegações atípicas ou impróprias** – Depois da edição do projeto de lei delegada, ocorre seu retorno para que o Congresso, em **votação única**, o aprove ou rejeite, **vedada qualquer emenda** (art. 68, §3º). Nesse caso, em que o projeto da lei retorna ao Legislativo, não há necessidade de sanção do Presidente da República, pois não pode haver emenda.

O caráter típico ou atípico da delegação será definido na resolução que especifica o conteúdo e os termos do exercício da lei delegada.

II. Limites materiais

Determinadas matérias não poderão ser delegadas (art. 68, §1º da CF):

- Atos de competência exclusiva do Congresso
- Atos de competência privativa da Câmara ou do Senado
- Matérias reservadas a lei complementar
- Legislação sobre organização do **PJ, MP**, nacionalidade, cidadania, **direitos individuais**³⁵, políticos e eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Veja que a lei delegada pode ter por objeto matéria de processo penal, penal, processo civil etc., diferentemente da MP.

Lei delegada	Medida provisória
Pode tratar de direitos sociais.	Pode tratar de direitos sociais e de direitos individuais.

10.4. Decreto legislativo

O decreto legislativo, uma das espécies normativas do art. 59, previsto no seu inciso VI, é um instrumento normativo através do qual serão materializadas as competências **exclusivas do Congresso Nacional**. Nesta espécie, não existe manifestação do Presidente, sancionando ou vetando.

³⁵ Lembre que direitos individuais podem ser objeto de MP.

Dentre as várias hipóteses previstas no art. 49 da CR, destaca-se a competência **exclusiva** do Congresso Nacional, para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I).

Processo de formação dos tratados internacionais

O sistema constitucional brasileiro não exige, para efeito de exequibilidade doméstica dos tratados internacionais, a edição de lei formal distinta (**visão dualista extremada ou radical**), satisfazendo-se com a adoção de *iter* procedimental complexo, que compreende a aprovação congressional e a promulgação executiva do texto convencional. Isso quer dizer que o Brasil adotou o **princípio do dualismo moderado**. O procedimento de formação dos tratados segue a seguinte ordem:

- 1º O Presidente da República celebra tratados, convenções e atos internacionais.
- 2º O Congresso Nacional, por meio de **DECRETO LEGISLATIVO**, referenda e aprova a decisão do Presidente, dando-lhe carta branca para ratificar a assinatura já depositava ou, ainda, aderir, se já não o houver feito. O quorum de aprovação e a matéria tratada no tratado ou convenção definirão o *status* que será ostentado pelo ato normativo (ex: quorum de 3/5 e matéria de direitos humanos → *status* constitucional).
- 3º Para que o tratado se incorpore definitivamente no ordenamento jurídico interno e passe a ser obrigatório, o Presidente, medida **DECRETO**, promulga o texto e o publica em português.

OBS: **DENÚNCIA** é o procedimento de retirada de um tratado do ordenamento jurídico interno. Os tratados aprovados com procedimento mais solene (a exemplo do previsto no art. 5º, §3º da CF) deverão ter prévia autorização do Congresso Nacional, nos mesmos termos, para sofrer denúncia. Os outros (nos mesmos termos daqueles que não tratam sobre direitos humanos) poderão ser denunciados normalmente pelo Executivo, sem a prévia autorização do Congresso Nacional.

10.5. Resolução

Por meio das resoluções regulamentar-se-ão matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51) e do Senado Federal (art. 52). Os Regimentos Internos determinam as regras sobre o processo legislativo.

A única hipótese de **previsão constitucional expressa de resolução** deu-se no art. 68, §2º, pelo qual o Congresso Nacional **delegará competência ao Presidente** da República para elaborar a lei delegada.

11. Função fiscalizatória exercida pelo Legislativo e o Tribunal de Contas

A CF/88 consagra um sistema harmônico, integrado e sistêmico de perfeita convivência entre os **controles internos** realizados por cada um dos Poderes e o **controle externo** exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 74, IV).

Algumas observações sobre o TCU:

- O Tribunal de Contas, apesar de um órgão técnico – que emite pareceres, sem exercer jurisdição –, **não tem vínculo de subordinação com o Legislativo**, atuando como seu auxiliar.
- O art. 73, §2º, I e II da CF estabelece sua **composição de forma fixa e expressa**. Nesse sentido, entendeu o STF, em sede de julgamento liminar, que à medida que forem abrindo vagas, aquelas de origem devem ser preservadas (ex: aposentado um membro do TCU proveniente do MP, deverá ser indicado um novo membro dentre aqueles da lista tríplice integrada por membros do MP junto ao TCU). Os ministros do TCU possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos, impedimentos e vantagens dos membros do STJ.

- As empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes da administração pública indireta, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista.
- Segundo a súmula vinculante 3, “nos processos perante o TCU **asseguram-se o contraditório e a ampla defesa** quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o acusado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.
- O TCU **não pode decretar a quebra de sigilo** (embora o Poder Legislativo possa, no âmbito das CPI’s). O STF já decidiu no sentido de que toda e qualquer decisão de quebra de sigilo bancário deve ser motivada, seja ela do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo. Assim, anulou a decisão do TCU que obrigada o Bacen a dar acesso irrestrito a informações protegidas pelo sigilo bancário (MS 22.801).
- O STF já reconheceu que, em razão da teoria dos poderes implícitos, o TCU **tem poderes para conceder medidas cautelares** no exercício de suas atribuições explicitamente fixadas no art. 71 da CF.
- Segundo a súmula 347 do STF, “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuição, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.
- O STF já decidiu que somente o Ministério Público especial tem legitimidade para atuar junto às Cortes de Contas dos Estados-membros.
- O TCU tem competência para punir particulares, em casos de prestação de contas em que venha a concorrer para prática de atos danosos ao erário.