

COLEÇÃO

**CARREIRAS  
POLICIAIS**

COORDENADORES  
EDUARDO FONTES  
HENRIQUE HOFFMANN

Rodrigo Perin Nardi

# DIREITO CONSTITUCIONAL

4.<sup>a</sup> edição

Revista, atualizada e ampliada

**Coordenadores**

Eduardo Fontes

Henrique Hoffmann

**2020**

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## Capítulo 1

# Tripartição de Poderes

A partir do estudo da história podemos concluir que a noção teórica da tripartição de poderes remonta à Antiguidade grega, tendo Aristóteles como seu precursor, com a publicação da obra “Política”. Na ocasião Aristóteles chegou a propor e identificar a existência de três funções distintas, quais sejam, *legislativa* (de elaborar normas gerais e abstratas), *executiva* (de aplicar as normas gerais aos casos concretos) e *de julgamento* (de dirimir conflitos eventualmente havidos quando da aplicação de normas). A despeito de sua importante contribuição para o nascimento da teoria da tripartição de poderes, Aristóteles afirmava que essas três funções *deveriam ser exercidas pelo soberano*. Nesse primeiro momento de seu desenvolvimento, não houve qualquer preocupação em se limitar o poder estatal.

Transcorridos alguns séculos, passou-se a se pensar em um sistema capaz de possibilitar a *eficaz contenção do exercício do poder estatal*, haja vista o conhecimento maléfico do exercício de poderes por apenas uma pessoa.

No final do século XVII o filósofo inglês John Locke sistematizou a tripartição de poderes, em sua célebre obra “Segundo Tratado de Direito Civil”. Entretanto, foi Montesquieu quem acabou por consolidar a separação de poderes como doutrina política.

Na primeira parte do século XVIII (1748) o francês Montesquieu sugeriu, através da publicação de sua obra intitulada “Do Espírito das Leis”, que *as três funções estatais identificadas deveriam ser exercidas por pessoas distintas*, refutando-se a ideia de concentração das funções. Isso porque, na linha argumentativa de Montesquieu o *poder tende a corromper-se sempre*

*que não encontra limites*. Nessa linha de ideias, Montesquieu sustentava sobre a necessidade de existir um órgão encarregado do exercício de cada uma das funções (legislativa, executiva e jurisdicional), bem como de inexistir subordinação entre elas, permitindo-se um controle recíproco e automático de cada um deles pelos demais.

Pouco tempo depois, com a Revolução Francesa a separação dos poderes tornou-se um dogma universal. Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 assim estabelece:

“Toda sociedade na qual não esteja assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes, não tem constituição”.

Importante ressaltar que todas as Constituições brasileiras consagraram o denominado **princípio da separação dos poderes** como dogma fundamental, sendo ele essencial à existência e sobrevivência de um Estado Democrático de Direito, preocupado com a tutela dos direitos fundamentais.

O art. 2.º da CF/88 estabelece que os poderes instituídos são *harmônicos e independentes* entre si. Conquanto exista independência orgânica entre os poderes, a própria Constituição Federal previu um mecanismo de controle mútuo, visando ao estabelecimento de um sistema de *checks and balances*, buscando-se o equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade, indispensável para evitar o arbítrio e desmando de um poder em detrimento dos demais.

De acordo com nossa doutrina, a Constituição Federal de 1988 adotou a denominada **separação de poderes flexível**, tendo em vista que *nenhum dos poderes exercem apenas as funções estatais que lhes seriam típicas, mas acabam por desempenhar funções denominadas atípicas*. Através da separação flexível, cada um dos poderes constituídos exerce, de certa medida, as três funções estatais, sendo uma em caráter predominante (função típica) e outras de natureza acessória (função atípica). É nesse sentido que se caracteriza a *independência* entre os órgãos instituídos.

Ademais, a separação de poderes é considerada **cláusula pétrea** pela nossa Constituição Federal (cf. art. 60, § 4.º, III). Em virtude disso não poderá existir qualquer proposta de emenda constitucional que tenha a intenção de abolir a separação de poderes.

Para finalizar o presente tópico, faz-se necessário consignar que há críticas doutrinárias com relação à expressão “separação de poderes”, ao argumento de que o poder é *uno e indivisível*. Para os adeptos dessa tese, o correto seria utilizar a expressão “**divisão das funções estatais**”, vez que o poder se manifesta por intermédio de diferentes *órgãos*, os quais seriam responsáveis por exercer as respectivas funções estatais.



## Capítulo 2

# Poder Legislativo

O Poder Legislativo tem como *funções típicas* a **atividade legiferante** (produção de leis) do Estado, bem como a **fiscalizatória**, pois desempenha a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo. (cf. art. 70 da CF). Da mesma forma que os demais Poderes, o Poder Legislativo executa, também, algumas funções atípicas (v.g., julgamento do Presidente da República em processo de *impeachment*, dispõe sobre sua organização interna).

A partir de agora, estudaremos o Poder Legislativo no *âmbito federal*.

### 2.1 Composição

No âmbito federal o Poder Legislativo é exercido pelo **Congresso Nacional**, que é composto por duas casas legislativas distintas: **Câmara dos Deputados** e **Senado Federal**. Como decorrência da forma federativa do Estado, no âmbito federal (e apenas aqui) adota-se o denominado **sistema bicameral**.

Pelo **sistema do bicameralismo federativo** uma das Casas Legislativas (Senado Federal) é composta por representantes dos Estados-Membros e do Distrito Federal, de *forma igualitária*, assegurando-se o *equilíbrio entre eles*. Não raras vezes ouvirão falar que a expressão *bicameralismo* deve-se ao fato da existência de duas Casas Legislativas no âmbito federal.

A despeito dessa composição bicameral, podemos afirmar que o Congresso Nacional possui existência própria, vez que a Constituição Federal atribuiu, com exclusividade, importantes atribuições políticas a

ele (cf. art. 49). No exercício da competência legislativa, contudo, as Casas que integram o Congresso Nacional possuem demasiada relevância.

A **Câmara dos Deputados** é composta por representantes do povo, isto é, os Deputados Federais manifestam a vontade do povo. Aqueles são eleitos segundo o **sistema proporcional com lista aberta**, ou seja, o número de Deputados Federais de cada Estado-Membro, cada Território e do Distrito Federal será *proporcional à população de cada um desses entes federativos*.

Não obstante isso, a Constituição Federal estabelece um número mínimo de 08 (oito) Deputados Federais e um máximo de 70 (setenta) Deputados Federais por ente federativo. Atualmente a Câmara dos Deputados possui 513 (quinhentos e treze) representantes, número esse estabelecido pela LC n.º 78/93.

Conquanto o Tribunal Superior Eleitoral tenha tentado, no passado, alterar o número de Deputados Federais, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que tais números somente poderão ser estabelecidos por Lei Complementar editada pelo Congresso Nacional.

O *mandato* é de 04 (quatro) anos, admitindo-se reeleições sucessivas dos Deputados, sem que haja limitação para tanto.

Destaque-se que a principal característica do sistema proporcional é o denominado **princípio da valorização da força dos partidos políticos**. Isso significa dizer que há uma valorização do voto nos partidos políticos, objetivando-se refletir a força de cada agremiação partidária.

Frise-se que se houver a criação de um Território Federal, esse também poderá eleger Deputados Federais, num total de 04 (quatro) membros.

O **Senado Federal**, por sua vez, é composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, de forma paritária, assegurando-se o equilíbrio entre eles (**princípio do bicameralismo federativo**). Os Senadores são eleitos observando-se o **sistema majoritário simples** (ou **puro**), ou seja, serão eleitos os Senadores mais votados em cada um daqueles entes federativos.

Diversamente do que ocorre com a composição da Câmara dos Deputados, o número de Senadores eleitos é fixado pela própria Carta Constitucional, sendo que cada Estado e o DF elegerão apenas 03 (três)

Senadores, cada um desses com 02 (dois) suplentes. Com base nisso, considerando que a República Federativa do Brasil possui atualmente 26 (vinte e seis) Estados além do Distrito Federal, o número total de Senadores é de 81 (oitenta e um).

No tocante ao *mandato*, também há diferença com o dos Deputados Federais, haja vista que o prazo é de 08 (oito) anos, sendo que a renovação dos Senadores eleitos é de 04 (quatro) em 04 (quatro) anos, na proporção de 1/3 (um terço) e 2/3 (dois terços), conforme preceitua o § 2.º do art. 46 da CF. Admitem-se sucessivas reeleições.

Por fim, é de se destacar que, ainda que haja a criação de Territórios Federais, esses não terão direito a eleger Senadores da República, por imposição expressa na própria Constituição Federal.

## 2.2 Organização interna do Poder Legislativo

Neste tópico procederemos ao estudo dos principais órgãos internos fundamentais do Poder Legislativo Federal.

O primeiro deles é a **Mesa Diretora**, *órgão administrativo de direção das Casas Legislativas*. Ela é um órgão responsável pelas funções meramente administrativas, bem como pela condução dos trabalhos desenvolvidos por cada uma das Casas (Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa do Senado Federal e Mesa do Congresso Nacional).

O § 5.º do art. 58 da Constituição Federal estabelece a composição da Mesa do Congresso Nacional, ao passo que o § 4.º do mesmo dispositivo constitucional traz o momento (*sessão preparatória*) em que serão eleitos os membros das respectivas Mesas, bem como o tempo de mandato e vedação à recondução.

Destaque-se que a vedação de recondução constante na parte final do § 4.º do art. 58 refere-se ao mesmo cargo, ou seja, **veda-se a recondução ao mesmo cargo**, não havendo óbice algum de recondução na eleição imediatamente subsequente *para outro cargo*. Além disso, essa proibição somente alcança a eleição realizada no âmbito da mesma legislatura (período de quatro anos que equivale ao mandato de um Deputado Federal, no qual são executadas as atividades dos parlamentares federais).

Impende consignar que o **Supremo Tribunal Federal** possui **jurisprudência** no sentido de que essa vedação constitucionalmente prevista



não é de reprodução obrigatória por parte dos Estados-Membros. Com base nesse entendimento jurisprudencial, podemos afirmar que ao Distrito Federal e aos Municípios inexistem, também, obrigatoriedade na reprodução dessa norma constitucional em estudo.

O segundo órgão interno fundamental é o **Plenário**, *órgão de deliberação máxima de cada uma das Casas Legislativas*, composto por todos os parlamentares que a integram.

Outro órgão interno fundamental ao Poder Legislativo são as **Comissões Parlamentares**, *órgãos de natureza técnica responsáveis pela apreciação das propostas legislativas em trâmite nas casas legislativas, bem como pela emissão de pareceres*. Ademais, são responsáveis pelo controle e investigações de fatos relevantes e determinados.

O *caput* do art. 58 da Carta Magna estabelece a existência de **comissões permanentes e temporárias**, as quais poderão ser constituídas e atuar no âmbito do Congresso Nacional, bem como de cada uma de suas casas. Ressalte-se que para a constituição delas deverão ser observadas, tanto quanto possível, a *representação proporcional dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares*, nos termos do § 1.º daquele dispositivo constitucional.

As **comissões permanentes** são criadas, por *tempo indefinido*, com a finalidade de apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame, para deliberarem e exercerem o acompanhamento dos planos e programas governamentais, além da fiscalização orçamentária da União Federal, observando-se sua área temática de atuação (cf. art. 58, § 2.º, CF). Em razão disso, elas são chamadas de *comissões temáticas* (v.g., Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Comissão de Direitos Humanos e Minorias).

Por sua vez, as **comissões temporárias** são aquelas criadas, por *tempo definido*, para fins específicos. Dada a característica da temporalidade, elas se extinguem com o término da legislatura ou quando alcançarem aos objetivos a que se destinava ou, ainda, após seu prazo de duração. Podemos citar como exemplos delas as *comissões parlamentares de inquérito*, a *comissão mista representativa do Congresso Nacional* (§ 4.º do art. 58 da CF) e as *comissões representativas* (são destinadas a representar a Casa Legislativa em solenidades ou atos públicos).

Em razão de sua importância no cenário nacional, bem como para os concursos públicos, passaremos a tecer algumas considerações a respeito da **Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)**, comissão essa de *natureza temporária*, criada com a *finalidade de investigar*, por *prazo certo*, *fato determinado de interesse público*. Frise-se que, a despeito de sua importância, há apenas um dispositivo constitucional prevendo essa comissão (art. 58, § 3.º, da CF).

Segundo a Constituição Federal a comissão parlamentar de inquérito poderá ser criada pelo Congresso Nacional (comissão parlamentar mista de inquérito – CPMI), pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal.

Por intermédio da CPI o Poder Legislativo exercerá o *controle político-administrativo*, uma de suas funções típicas. Destaque-se que a CPI constitui um dos mecanismos de *check and balances* adotado por nossa Constituição.

É imprescindível, para sua criação, o preenchimento de três **requisitos** (cumulativos) constitucionais:

- a) Requerimento de, pelo menos, 1/3 (um terço) dos membros da respectiva Casa Legislativa;
- b) Indicação de fato determinado a ser objeto de investigação; e,
- c) Fixação de um prazo certo para a conclusão dos trabalhos.

Conforme já visto anteriormente, a CPI poderá ser criada no âmbito do Congresso Nacional, bem como em qualquer de suas Casas Legislativas. Logo, o primeiro requisito restará preenchido ao ser atingido o número mínimo na respectiva Casa Legislativa.

Destaque-se que pelo dispositivo constitucional é *inadmissível* a criação de uma CPI para a apuração de *fato genérico*, sendo necessária a indicação de fato determinado (p.ex., apuração de corrupção na Empresa Estatal “X”). A doutrina entende que é possível a apuração de mais de um fato certo, desde que devidamente delimitados no requerimento de abertura da comissão provisória. Inclusive, há precedentes do **Supremo Tribunal Federal** (HC 71.231 – j. 05/5/1994) entendendo que **é possível que a CPI investigue fatos novos que se vinculem, intimamente, ao fato principal**, ou seja, que possuam conexão com esse.

Não obstante a Constituição Federal exigir a indicação de fato determinado, é imprescindível que esse **fato determinado** seja **de interesse público**, não sendo admissível criar uma CPI para investigar um fato de interesse privado. Isso não impede, contudo, que seja instaurada uma CPI para investigar fatos relacionados a um particular, desde que de interesse público. Veja: o fato a ser investigado deve ser de interesse público e não *de interesse do público*.

Além disso, é imprescindível que no requerimento de abertura da CPI seja indicado um prazo certo (*princípio da temporalidade*) para a conclusão dos trabalhos. Contudo, isso não impede que sejam realizadas *sucessivas prorrogações, desde que dentro da mesma legislatura*. De outro vértice, não é possível que a prorrogação se dê após a legislatura em que se iniciou, vez que *o término de uma legislatura implica o encerramento compulsório de todas as comissões temporárias*.

À luz da **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, uma vez preenchidos os três requisitos constitucionais em questão, *a criação da CPI ocorre independentemente de deliberação do Plenário*, ou seja, no ato da apresentação do requerimento ao Presidente da respectiva Casa Legislativa. Portanto, não cabe ao Presidente da Casa Legislativa qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar a ser realizada pela comissão temporária.

Teoricamente, não há óbice algum na criação de comissões parlamentares de inquérito simultâneas, em ambas as Casas Legislativas, para investigar o mesmo fato determinado.

Para o Pretório Excelso, como decorrência do **princípio do pacto federativo**, o modelo federal de criação e instauração da CPI constitui *matéria a ser compulsoriamente observada pelo Poder Legislativo Estadual*. Portanto, os Estados-Membros estão impedidos de estabelecer requisitos outros para a criação da CPI, diversos dos preceituados no § 3.º do art. 58 da CF (**princípio da simetria**).

Uma vez criada a CPI possui *poder investigatório próprio das autoridades judiciais*. Veja-se que a CPI apenas tem o poder de investigar, *não podendo processar nem julgar as pessoas investigadas*. Tal investigação possui *natureza inquisitiva*, vez que não se aplica à CPI os princípios do contraditório e da ampla defesa.

O fato de terem poderes próprios das autoridades judiciais, não significa dizer que a CPI possui todas as competências de um magistrado. Ela apenas possui poderes investigatórios próprios da autoridade judicial, sendo tais poderes limitados. Isso porque, existem medidas protegidas constitucionalmente pela denominada *cláusula de reserva de jurisdição*.

Nesse sentido, temos:

“São investigações que atendem a razões inerentes ao poder de representação parlamentar, não haurindo sua legitimidade da pertinência com futuras medidas processuais ou legislativas. O preço, entretanto, dessa prerrogativa, é que não possuem as CPIs qualquer instrumental jurídico que lhes permita fazer valer, por seus próprios meios, suas conclusões. Não podem elas acusar, processar, desfazer atos, responsabilizar ou julgar. Podem tão somente investigar e enviar suas conclusões para que outras instituições, aí sim, com diversa finalidade, adotem as providências cabíveis. Quando muito, podem as comissões recomendar a adoção de alguma providência a algum outro órgão estatal, ou dar sinal ao próprio legislativo sobre a convenção de alguma alteração de leis. Possuem auto executoriedade no estrito limite das diligências investigativas, não podendo, fora delas, determinar o que quer que seja. A despeito de possuírem poderes investigativos equiparados aos atos judiciais, as CPIs não se confundem, portanto, com um processo judicial: sua natureza é político-administrativa. Sem embargo, a possível utilização ulterior de suas conclusões com lastro para procedimentos investigativos ou de responsabilização penais, bem como a exposição de situações individuais merecedoras de proteção constitucional, determinam que sejam adotadas, em seu procedimento, regras protetivas dos direitos individuais”<sup>1</sup>.

Vimos que a CPI possui poderes investigativos próprios das autoridades judiciais. Mas **quais atos poderão ser realizados pela CPI?** Não obstante o disposto na atual redação do art. 2.º da Lei n.º 1.579/1952<sup>2</sup>, o Supremo Tribunal Federal, por meio de sua jurisprudência, tem de-

---

1. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes de Investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2001. P. 41.

2. Art. 2º No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

monstrado importante atuação para delimitar os precisos parâmetros da investigação, com base no caso concreto a ele submetido.

Uma coisa é certa: se determinada medida restritiva de direito for protegida pela *cláusula de reserva de jurisdição* será inconcebível a ideia de a CPI afastá-la sem autorização prévia do Poder Judiciário!

Não obstante isso, com base na **jurisprudência** assente do STF, podemos elencar as seguintes **atribuições da CPI**, que **prescindem de autorização** do Poder Judiciário:

- a) Convocar particulares e autoridades públicas para depor, devendo ser observadas, para estas últimas, eventuais prerrogativas previstas no Código de Processo Penal;
- b) Determinar diligências, perícias e exames que entenderem necessários;
- c) Requisitar informações e buscar meios de prova legalmente admitidos;
- d) Determinar a busca e apreensão de documentos, respeitando-se o direito à inviolabilidade do domicílio previsto no inciso XI do art. 5.º da Constituição Federal;
- e) Determinar a quebra dos sigilos fiscal, bancário<sup>3</sup> e telefônico<sup>4</sup> do investigado.

Há que se observar que à CPI somente será possível proferir uma decisão que implique restrição de direito desde que *pertinente e imprescindível* à investigação. Ademais disso, é imprescindível que as decisões sejam *devidamente fundamentadas, limitadas no tempo e tomadas pela maioria absoluta de seus membros (princípio da colegialidade)*.

De outro vértice, como decorrência da *cláusula de reserva de jurisdição*, **a CPI não poderá determinar** as seguintes diligências:

- a) Decretar a prisão, salvo no caso de prisão em flagrante;

---

3. A **jurisprudência do STF** é firme no sentido de que as CPI's estaduais possuem atribuição para determinar a quebra do sigilo bancário do investigado.

4. A quebra de sigilo telefônico, em hipótese alguma, poderá ser confundida com a interceptação das comunicações telefônicas. Aquela compreende a obtenção de dados relacionados aos registros telefônicos do investigado (extrato telefônico de ligações efetuadas e recebidas), ao passo que essa última incide sobre o conteúdo da conversa propriamente dito.

- b) Determinar quaisquer medidas cautelares, seja de natureza penal, seja de natureza cível;
- c) Determinar busca e apreensão domiciliar de documentos;
- d) Determinar a quebra de sigilo judicial; e,
- e) Decretar a interceptação das comunicações telefônicas.

Destaque-se que o rol anterior é *meramente exemplificativo*, tendo em vista a jurisprudência da Suprema Corte brasileira.

Importante frisar que é possível que os Poderes Legislativos dos demais entes federativos investiguem fatos de suas atribuições por intermédio das CPI's. Tanto as Constituições Estaduais, quanto as Leis Orgânicas (Municipais e Distrital) poderão prever a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, com a observância obrigatória das regras constantes da Constituição Federal. Há que se observar, contudo, que as CPI's somente poderão investigar os fatos que estiverem no âmbito das respectivas competências legislativas e materiais.

Os trabalhos da CPI serão finalizados com a apresentação do *relatório*. Pela regra constitucional, se for o caso, suas conclusões serão encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Conquanto o texto constitucional preveja a remessa do relatório apenas ao *parquet*, entendemos que ele poderá ser enviado também à Advocacia-Geral da União (órgão que detém a atribuição para defender a União Federal), bem como à Controladoria-Geral da União e a qualquer outro órgão responsável. Inclusive, já se manifestou o STF no seguinte sentido:

“As CPIs possuem permissão legal para encaminhar relatório circunstanciado não só ao Ministério Público e à AGU, mas, também, a outros órgãos públicos, podendo veicular, inclusive, documentação que possibilite a instauração de inquérito policial em face de pessoas envolvidas nos fatos apurados (art. 58, § 3º, CRFB/1988, c/c art. 6º-A da Lei 1.579/1952, incluído pela Lei 13.367/2016)”. (MS 35.216 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 17-11-2017, P, DJE de 27-11-2017)

Por fim, no que tange à CPI, não podemos nos esquecer que a atuação dela é passível de fiscalização por parte do Poder Judiciário, sempre que houver lesão ou ameaça a direito, sem que ocorra qualquer ofensa ao princípio da separação dos poderes.

## 2.3 Atribuições

A CF delinea, de forma individualizada, as atribuições do Congresso Nacional (arts. 48 e 49), da Câmara dos Deputados (art. 51) e do Senado Federal (art. 52).

A partir do estudo dos arts. 48 e 49 da CF verificamos que o **Congresso Nacional** possui apenas as denominadas *competências legislativas* e *competências políticas próprias*. A despeito dessa previsão, segundo a doutrina pátria o rol de atribuições do Congresso Nacional é **meramente exemplificativo**.

Inicialmente, é de se consignar, que as matérias elencadas no art. 48 da CF, embora sejam de atribuição do Congresso Nacional, elas necessitam de sanção do Chefe do Executivo Federal (Presidente da República), razão pela qual são conhecidas como *competências legislativas*, vez que serão regulamentadas por intermédio de lei. De outro vértice, as matérias elencadas nos arts. 49 não necessitam de sanção presidencial para entrarem em vigor, integrando o grupo das *competências políticas próprias*, sendo regulamentadas via resolução.

No exercício da competência legislativa o Congresso Nacional disporá sobre todas as matérias de competência da União Federal, especialmente sobre:

- I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;
- II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
- III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;
- IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;
- VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas;
- VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;
- VIII - concessão de anistia;
- IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal;

- X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, *b*;
- XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;
- XII - telecomunicações e radiodifusão;
- XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;
- XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.
- XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.

As matérias aqui mencionadas deverão ser regulamentadas por **lei**, tendo em vista que o próprio texto constitucional exige a sanção do Chefe do Poder Executivo Federal.

Por sua vez, no exercício da competência política, cabe ao Congresso Nacional, exclusivamente:

- 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;
- V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- VI - mudar temporariamente sua sede;
- VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;



- X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
- XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
- 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.

Essas matérias dispensam sanção presidencial, razão pela qual deverão ser regulamentadas por meio de **resolução**.

As atribuições da Câmara dos Deputados estão previstas no art. 51, *in verbis*:

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

Já as atribuições do Senado Federal encontram-se elencadas no art. 52 da Carta Magna, a saber:

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;

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;

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

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) Presidente e diretores do banco central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

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;

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

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

XII - elaborar seu regimento interno;

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

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

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.

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

É de se destacar que tanto as matérias privativas de competência da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal, por não dependerem de sanção presidencial, serão materializadas por meio das denominadas *resoluções* (espécie do gênero ato normativo – cf. art. 59, VII, da CF).

Em virtude da crise política vivenciada pelo Brasil nos últimos tempos, importante não se esquecer dos seguintes pontos:

1. É da competência privativa da Câmara dos Deputados autorizar, por 2/3 (dois terços) de seus membros, a *instauração de processo crime* contra o Presidente e Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado. Uma vez autorizada sua instauração e recebida a denúncia, caberá o processo e julgamento ao Supremo Tribunal Federal.
2. Ao julgar a ADI 5540 o STF, mudou seu entendimento, firmando a tese de que **não há necessidade de prévia autorização** da Assembleia Legislativa para recebimento da peça acusatória e instauração de ação penal em face de Governador por crime comum, sendo de competência do Superior Tribunal de Justiça dispor fundamentadamente sobre a aplicação de medidas cautelares penais.
3. É de competência privativa do Senado Federal *processar e julgar* o Presidente e Vice-Presidente da República nos **crimes de responsabilidade**, bem como os Ministros de Estados e os Comandantes das Forças Armadas nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles.
4. É de competência privativa do Senado Federal *processar e julgar* os Ministros do STF, os membros do CNJ e do CNMP, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos *crimes de responsabilidade*.

## 2.4 Estatuto dos Congressistas

Ponto importante a ser estudado, e que tem sido destaque nos últimos tempos devido à denominada Operação Policial Lava Jato, é o denominado **estatuto dos congressistas**, que *consiste em um rol de prerrogativas e vedações parlamentares, a fim de que os membros do Poder Legislativo, tenham condições de atuar com independência e liberdade no desempenho de suas funções constitucionais.*

Não obstante sua importância para o salutar andamento do Estado Democrático do Direito, temos visto nos últimos tempos que elas, infelizmente, acabam servindo para “blindar” atividades ilícitas perpetradas por muitos parlamentares. Entretanto, não podemos nos olvidar que tais regras não devem ser vistas como privilégios pessoais dos membros do Poder Legislativo, sob pena de desvirtuamento delas.

São regras que integram o estatuto dos congressistas:

- a) Imunidades;
- b) Prerrogativas
- c) Incompatibilidades.

A partir de agora analisaremos cada uma dessas regras.

### 2.4.1 Imunidades

Devem ser entendidas como sendo *prerrogativas outorgadas constitucionalmente aos membros do Poder Legislativo, a fim de que eles possam exercer as respectivas funções com independência e liberdade de manifestação, por meio de palavras, discussão, debates e votos.*

Elas se dividem em *imunidades formais e material.*

Frise-se que *desde a expedição do diploma*<sup>5</sup>, por parte da Justiça Eleitoral, os parlamentares federais possuem as imunidades, já devendo ser observadas as regras previstas constitucionalmente.

A **imunidade material (real ou substantiva)** é aquela a partir da qual os parlamentares federais (Deputados e Senadores) são invioláveis (*civil, penal, política e administrativamente*) por quaisquer de suas opi-

---

5. A diplomação é um atestado garantindo a regular eleição do candidato. Ela é feita antes da posse.

niões, palavras e votos, *desde que proferidos em razão de suas funções, no exercício e relacionadas ao respectivo mandato.*

A despeito de ser entendida como sendo *absoluta, permanente e de ordem pública*, a imunidade material só protege o congressista quando sua manifestação se der no exercício do mandato.

O **Supremo Tribunal Federal** tem entendimento de que se as manifestações ocorrerem no recinto das Casas Legislativas, os parlamentares estarão sempre protegidos por essa imunidade, haja vista a *presunção absoluta* de pertinência temática com o desempenho da atividade parlamentar, vez que *nada se reveste de caráter mais intrinsecamente parlamentar do que os pronunciamentos feitos no âmbito do Poder Legislativo.*

Não obstante esse entendimento, importante trazer à baila um caso concreto em que a Colenda Corte acabou por *afastar essa presunção* e, por consequência, a própria imunidade material. Vejamos:

“A Primeira Turma, em julgamento conjunto e por maioria, recebeu denúncia pela suposta prática de incitação ao crime (CP, art. 286) e queixa-crime apenas quanto à alegada prática de injúria (CP, art 140), ambos os delitos imputados a deputado federal. Os crimes dizem respeito a declarações proferidas na Câmara dos Deputados e, no dia seguinte, divulgadas em entrevista concedida à imprensa. No caso, o parlamentar afirmara que deputada federal “não merece ser estuprada, por ser muito ruim, muito feia, não fazer seu gênero” e acrescentara que, se fosse esturador, “não iria estuprá-la porque ela não merece”. A Turma assinalou que a garantia constitucional da imunidade material protege o parlamentar, qualquer que seja o âmbito espacial em que exerça a liberdade de opinião, *sempre que suas manifestações guardem conexão com o desempenho da função legislativa ou tenham sido proferidas em razão dela.* Para que as afirmações feitas pelo parlamentar possam ser relacionadas ao exercício do mandato, devem revelar teor minimamente político, referido a fatos que estejam sob debate público, sob investigação em CPI ou em órgãos de persecução penal ou, ainda, sobre qualquer tema que seja de interesse de setores da sociedade, do eleitorado, de organizações ou quaisquer grupos representados no parlamento ou com pretensão à representação democrática. Consequentemente, não há como relacionar ao desempenho da função legislativa, ou de atos praticados em razão do exercício de mandato parlamentar, as palavras e opiniões meramente pessoais, sem relação com o debate democrático de fatos ou ideias e, portanto, sem vínculo com o exercício das funções cometidas a um parlamentar. Na hipótese, trata-se de declarações que não guardam relação com o exercício do mandato.

Não obstante a **jurisprudência do STF** tenha entendimento no sentido da impossibilidade de responsabilização do parlamentar quando as palavras tenham sido proferidas no recinto da Câmara dos Deputados, as declarações foram proferidas em entrevista a veículo de imprensa, *não incidindo, assim, a imunidade*. O fato de o parlamentar estar em seu gabinete no momento em que a concedera é meramente acidental, já que não foi ali que se tornaram públicas as ofensas, mas sim por meio da imprensa e da internet. Portanto, cuidando-se de declarações firmadas em entrevista concedida a veículo de grande circulação, cujo conteúdo não se relaciona com a garantia do exercício da função parlamentar, não incide o art. 53 da CF”. (Inq 3932/DF, rel. Min. Luiz Fux, 21.6.2016) – sublinhei.

Questão interessante a ser abordada aqui, ainda, diz respeito à possibilidade ou não de aplicação da imunidade material nas **opiniões proferidas por intermédio de redes sociais**. A **jurisprudência do STF** é assente no sentido de que a imunidade material estará presente, em princípio, mesmo nas hipóteses de crimes de opiniões perpetrados pelas redes sociais. Nesse sentido:

A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, “caput”) – que representa instrumento vital destinado a viabilizar o exercício independente do mandato representativo – protege o membro do Congresso Nacional, tornando-o inviolável, civil e penalmente, por quaisquer “de suas opiniões, palavras e votos”. Doutrina. Precedentes. – O exercício da atividade parlamentar não se exaure no âmbito espacial do Congresso Nacional, vale dizer, no recinto das Casas Legislativas que o compõem, a significar, portanto, que a prática de atos, pelo congressista, em função do seu mandato parlamentar (“*ratione officii*”), ainda que territorialmente efetivada em âmbito extraparlamentar, está igualmente protegida pela garantia fundada no art. 53, “caput”, da Constituição da República. Tutela que se estende às opiniões, palavras e pronunciamentos independentemente do “locus” (âmbito espacial) em que proferidos, desde que tais manifestações guardem pertinência com o exercício do mandato legislativo. – A cláusula da inviolabilidade parlamentar qualifica-se como causa de exclusão constitucional da tipicidade penal da conduta do congressista em tema de delitos contra a honra, afastando, por isso mesmo, a própria natureza delituosa do comportamento em que tenha incidido. Doutrina. Precedentes. – Reconhecimento, no caso, da incidência da garantia constitucional da imunidade parlamentar material em favor da congressista acusada de delitos contra a honra. (Pet 5875 AgR/DF, Min. Celso de Mello, J: 17/03/2017. Segunda Turma)