

Poder Legislativo: Fundamento, Atribuições e Garantias de Independência

Descrição

Fundamento Constitucional

O Poder Legislativo brasileiro encontra seu fundamento primordial na própria estrutura do Estado Democrático de Direito, alicerçado no princípio da **separação dos poderes**, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988:

“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Este princípio, originalmente desenvolvido por Montesquieu, estabelece que o poder estatal não pode concentrar-se nas mãos de um único órgão ou pessoa. A separação visa impedir o arbítrio e garantir a liberdade dos cidadãos por meio de um **sistema de freios e contrapesos** (*checks and balances*), no qual cada poder fiscaliza e limita os demais, mantendo o equilíbrio institucional [ref:47,50,52].

• **Ponto de Atenção:** A independência dos poderes não significa isolamento absoluto. Os poderes são independentes e harmônicos, o que implica autonomia administrativa, financeira e funcional, mas também cooperação e controle recíproco. Esta harmonia é fundamental para o funcionamento do Estado Democrático.

Estrutura Constitucional

Conforme o artigo 44 da Constituição Federal:

“O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”

Esta estrutura **bicameral** reflete o princípio federativo brasileiro, onde:

- **Câmara dos Deputados:** representa o povo, com deputados eleitos proporcionalmente à população de cada estado e do Distrito Federal (sistema proporcional)
- **Senado Federal:** representa os estados-membros e o Distrito Federal, com três senadores por unidade federativa (sistema paritário)

• **Observação Crucial para Concursos:** O bicameralismo brasileiro é do tipo **federativo**, diferenciando-se de outros modelos. Esta distinção frequentemente aparece em questões de prova, especialmente quando se aborda a representatividade e composição das Casas Legislativas.

Atribuições do Poder Legislativo

Funções Típicas

A função primordial e típica do Poder Legislativo é a **função legislativa** propriamente dita: elaborar leis que regulamentem a vida social, econômica e política do país. Esta função se materializa através do **processo legislativo**, disciplinado nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal.

Processo Legislativo Ordinário

O processo legislativo para elaboração de leis ordinárias compreende seis fases distintas [ref:66,67]:

1. Fase Introdutória (Iniciativa)

É o ato que deflagra o processo legislativo. A iniciativa pode ser:

- Parlamentar (deputados e senadores)
- Do Presidente da República
- Do Supremo Tribunal Federal
- Dos Tribunais Superiores
- Do Procurador-Geral da República
- Popular (com assinatura de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional)

2. Fase Constitutiva

Subdivide-se em:

a) Discussão: Análise do projeto nas comissões temáticas e, posteriormente, no plenário de cada Casa. Nesta fase, podem ser apresentadas emendas (supressivas, aditivas, modificativas ou substitutivas).

b) Deliberação (Votação): Aprovação ou rejeição do projeto. Para leis ordinárias, exige-se maioria simples (mais da metade dos presentes).

c) Sanção ou Veto: Após aprovação pelo Congresso Nacional, o projeto é encaminhado ao Presidente da República, que pode:

- **Sancionar** (concordar) expressa ou tacitamente
- **Vetar** total ou parcialmente por razões de inconstitucionalidade (veto jurídico) ou contrariedade ao interesse público (veto político)

3. Fase Complementar

a) Promulgação: Ato que atesta a existência da lei e determina sua executoriedade.

b) Publicação: Torna a lei pública, permitindo que todos tomem conhecimento de seu conteúdo. Somente após a publicação a lei passa a ter vigência.

• **Ponto de Atenção:** O veto presidencial pode ser derrubado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta (metade mais um do total de membros), em sessão conjunta e votação nominal. Esta é uma expressão importante do sistema de freios e contrapesos.

Funções Atípicas

Além da função legislativa, o Poder Legislativo exerce funções atípicas de **fiscalização e julgamento político**, fundamentais ao controle do poder estatal.

Função Fiscalizadora

A fiscalização exercida pelo Poder Legislativo manifesta-se principalmente através das **competências exclusivas** previstas nos artigos 49 e 52 da Constituição Federal [ref:60,62,63].

Competências Exclusivas do Congresso Nacional (art. 49):

- Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais
- Autorizar o Presidente da República a declarar guerra ou celebrar a paz
- Aprovar o estado de defesa e a intervenção federal
- Sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar
- Julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República
- Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo
- Zelar pela preservação de sua competência legislativa

Competências Exclusivas do Senado Federal (art. 52):

- Processar e julgar o Presidente, Vice-Presidente da República e Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade
- Aprovar previamente a escolha de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União, presidente e diretores do Banco Central
- Estabelecer limites globais para o montante da dívida consolidada dos entes federativos
- Suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF

• **Observação Importante:** Diferencie sempre competências exclusivas (não admitem delegação) das competências privativas (podem ser delegadas). Esta distinção é recorrente em provas de concursos públicos.

Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)

As CPIs constituem poderoso instrumento de fiscalização parlamentar, previsto no artigo 58, § 3º da Constituição Federal:

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.

Requisitos Constitucionais para Instalação de CPI:

1. **Requerimento de 1/3 dos membros** da Casa (Câmara ou Senado)
2. **Fato determinado** a ser investigado
3. **Prazo certo** de funcionamento

Poderes das CPIs:

- Convocar Ministros de Estado e autoridades
- Ouvir testemunhas (com compromisso legal)
- Determinar quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico
- Requisitar documentos
- Realizar inspeções e perícias

Ponto de Atenção Crítico: Embora as CPIs tenham poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, não podem determinar prisão (exceto em flagrante), busca e apreensão domiciliar, nem interceptação telefônica. Estas medidas dependem de autorização judicial. Esta é uma limitação fundamental frequentemente cobrada em concursos.

Função Julgadora

O Senado Federal exerce função jurisdicional atípica ao julgar:

- **Presidente e Vice-Presidente da República** nos crimes de responsabilidade conexos aos dos primeiros
- **Ministros de Estado** nos crimes de responsabilidade conexos aos do Presidente
- **Comandantes das Forças Armadas** nos crimes de mesma natureza
- **Ministros do Supremo Tribunal Federal** nos crimes de responsabilidade

Este julgamento é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e exige maioria de 2/3 dos senadores para condenação.

Garantias de Independência do Poder Legislativo

Para assegurar o exercício livre e autônomo de suas atribuições, o Poder Legislativo dispõe de garantias institucionais e pessoais (imunidades parlamentares).

Garantias Institucionais

Autonomia Administrativa

O Congresso Nacional possui autonomia para:

- Organizar sua estrutura administrativa interna
- Elaborar e aprovar seus regimentos internos
- Criar e extinguir cargos e fixar remunerações
- Conceder licenças e afastamentos aos seus membros

Autonomia Financeira

Cada Casa possui dotação orçamentária própria, administrada autonomamente, sem subordinação ao Poder Executivo. Esta autonomia impede que o Executivo utilize o orçamento como instrumento de pressão sobre o Legislativo.

• **Ponto de Atenção:** A autonomia financeira não significa ausência de controle. O Legislativo também está sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas da União e aos princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Imunidades Parlamentares

As imunidades parlamentares são prerrogativas constitucionais que protegem os parlamentares no exercício de suas funções, garantindo-lhes liberdade de expressão e ação legislativa.

Imunidade Material (Real ou Substantiva)

Prevista no **caput do artigo 53** da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 35/2001 [ref:37,38]:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

Características essenciais:

- **Natureza:** Causa de **exclusão da responsabilidade penal e civil**
- **Âmbito:** Protege opiniões, palavras e votos relacionados ao mandato
- **Temporalidade: Permanente** - persiste mesmo após o fim do mandato para atos praticados durante o exercício
- **Abrangência territorial:** Em tese, alcança qualquer local, mas há controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais

• **Observação Crucial:** A imunidade material não é absoluta. O Supremo Tribunal Federal tem decidido que manifestações ofensivas, discriminatórias ou que configurem abuso no exercício da função parlamentar podem ser responsabilizadas. A imunidade protege o exercício legítimo da

funções, não abusos.

O próprio STJ já decidiu que:

“A imunidade material conferida aos parlamentares tem por objetivo resguardar o efetivo exercício de suas funções legislativas através da ampla liberdade de expressão, sem intimidações, não abrangendo, contudo, os abusos no discurso parlamentar” [ref:7].

Súmula 245 do STF:

“A imunidade parlamentar não se estende ao conteúdo sem essa prerrogativa.”

Esta súmula, aprovada em 13/12/1963, aplica-se especialmente à **imunidade formal** (processual), impedindo que a prerrogativa de foro beneficie terceiros que não sejam parlamentares [ref:1,4].

• **Ponto de Atenção para Vereadores:** O artigo 29, inciso VIII da CF estende aos vereadores a imunidade material, **limitada à circunscrição do município** e ao exercício do mandato [ref:5]. Esta limitação territorial não se aplica a deputados e senadores.

Imunidade Formal (Processual ou Adjetiva)

Também disciplinada no artigo 53 da Constituição Federal, a imunidade formal subdivide-se em:

a) Imunidade à Prisão (Â§ 2º do 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 de seus membros, resolva sobre a prisão.”

Características:

- Inicia-se com a **diplomação** (não com a posse)
- Exceção: prisão em flagrante de **crime inafiançável**
- Mesmo na exceção, a Casa respectiva pode sustar a prisão
- Abrange prisões de natureza penal, não alcançando prisão civil

b) Imunidade ao Processo (Â§§ 3º, 4º e 5º do art. 53)

Recebida a denúncia contra parlamentar por crime ocorrido após a diplomação, o STF comunicará 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** (Â§ 3º).

Características importantes:

- O pedido de susta  o deve ser apreciado em **45 dias**
- A susta  o do processo **suspende a prescri  o** enquanto durar o mandato
- Aplica-se apenas a crimes cometidos **após a diploma  o**

Súmula 4 do STF (CANCELADA):

Originalmente, a Súmula 4 estabelecia:

  o perde a imunidade parlamentar o congressista nomeado Ministro de Estado.  

Esta súmula foi **cancelada** pelo STF [ref:21,22,24]. Atualmente, entende-se que o congressista nomeado Ministro de Estado **não perde o mandato**, mas **não pode invocar** as imunidades parlamentares, material ou processual, pelo per  do em que exercer a fun  o ministerial [ref:21,26].

  • **Ponto Crítico para Provas:** Muitas questões de concurso tentam confundir candidatos citando s  mulas canceladas ou superadas. SEMPRE verifique se a súmula está vigente. A Súmula 4 está CANCELADA.

Outras Prerrogativas

Prerrogativa de Foro (Foro por Prerrogativa de Fun  o)

Deputados e senadores serão julgados pelo **Supremo Tribunal Federal** nos crimes comuns (art. 53,    1  ).

  • **Ponto de Aten  o:** Após o fim do mandato, o processo    remetido    primeira instância, salvo se já houver sentença condenatória. Esta regra foi consolidada pela jurisprud  ncia do STF e    fundamental para concursos da área jurídica.

Dispensa de Testemunhar

Conforme o artigo 53,    6  , os parlamentares não são obrigados a testemunhar sobre informa  es recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informa  es.

Incorpora  o   s Forças Armadas

O    7   do art. 53 estabelece que a incorpora  o de deputados ou senadores às Forças Armadas, embora militares, ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

Estatuto dos Congressistas

O artigo 53,    8   estabelece que as imunidades de deputados e senadores subsistirão durante o **estado de sítio**, s   podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional que sejam incompat  -

veis com a execuÃ§Ã£o da medida.

â?• **ObservaÃ§Ã£o Fundamental:** Mesmo no estado de sÃntio, situaÃ§Ã£o excepcionalÃssima, as imunidades persistem como regra, demonstrando a importÃ¢ncia constitucional dessas garantias para a preservaÃ§Ã£o da democracia e da independÃªncia do Poder Legislativo.

Sistema de Freios e Contrapesos Aplicado ao Legislativo

O Poder Legislativo nÃ£o apenas Ã© controlado pelos demais poderes, como tambÃ©m exerce controles sobre eles, concretizando o sistema de freios e contrapesos [ref:47,52,56]:

Controles exercidos PELO Legislativo:

- AprovaÃ§Ã£o de escolha de autoridades (Ministros do STF, TCU, etc.)
- AutorizaÃ§Ã£o para declaraÃ§Ã£o de guerra e celebraÃ§Ã£o de paz
- AprovaÃ§Ã£o de tratados internacionais
- SustaÃ§Ã£o de atos normativos do Executivo que exorbitem poder regulamentar
- Julgamento polÃtico do Presidente (crimes de responsabilidade)
- ConvocaÃ§Ã£o de Ministros de Estado
- CriaÃ§Ã£o de CPIs

Controles exercidos SOBRE o Legislativo:

- Controle de constitucionalidade das leis pelo JudiciÃrio
- Veto presidencial a projetos de lei
- EdiÃ§Ã£o de medidas provisÃrias pelo Presidente da RepÃblica
- Iniciativa legislativa privativa do Executivo, JudiciÃrio e MinistÃrio PÃblico
- FiscalizaÃ§Ã£o contÃbil, financeira e orÃçamentÃria pelo TCU

ConsideraÃ§Ãµes Finais para Concursos PÃblicos

Para obter Ãxito em provas de concursos sobre o Poder Legislativo, o candidato deve:

1. **Memorizar literalmente** os artigos constitucionais mais cobrados (arts. 2Â, 44, 49, 52, 53, 58 Â§ 3Â, 59 a 69)
2. **Diferenciar conceitos:** imunidade material vs. formal; competÃncia exclusiva vs. privativa; funÃ§Ãµes tÃpicas vs. atÃpicas
3. **Conhecer as sÃmulas** relacionadas, verificando sempre se estÃo vigentes ou canceladas
4. **Compreender o sistema de freios e contrapesos** e seus mecanismos prÃticos
5. **Dominar o processo legislativo** em todas suas fases e particularidades
6. **Entender os limites** das prerrogativas parlamentares segundo a jurisprudÃncia do STF
7. **Estar atualizado** quanto Ã s Emendas Constitucionais que alteraram o Poder Legislativo (especialmente a EC 35/2001)

ð?? **Dica Final:** O examinador frequentemente cobra situaÃ§Ãµes-problema envolvendo conflito entre imunidades parlamentares e outros direitos fundamentais, ou limites dos poderes das CPIs.

Estude julgados recentes do STF sobre esses temas para fundamentar suas respostas em questões discursivas.

Data de criação

11/06/2025

Autor

admin

Colega de Classe