

Nathalia Masson

MANUAL DE **DIREITO**
CONSTITUCIONAL

13^a
Edição

revista
atualizada
ampliada

2025



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

PODER LEGISLATIVO

SUMÁRIO • 1. Introdução. 2. Estrutura do Poder Legislativo. 3. Composição e atribuições das Casas Legislativas; 3.1. Câmara dos Deputados; 3.2. Senado Federal; 3.3. Quadro comparativo da composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; 3.4. Assembleias Legislativas; 3.5. Câmara Legislativa do Distrito Federal; 3.6. Câmaras Municipais. 4. Funcionamento e direção do Poder Legislativo; 4.1. Noções introdutórias; 4.2. Do funcionamento: sessão legislativa ordinária, sessão legislativa extraordinária e legislatura; 4.3. Sessões preparatórias e Mesas Diretoras; 4.4. Sessão conjunta. 5. Das Comissões Parlamentares; 5.1. Introdução; 5.2. Comissão representativa do Congresso Nacional; 5.3. Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI); 5.3.1. Introdução; 5.3.2. Notícias históricas; 5.3.3. As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição Federal de 1988. 6. Imunidades dos congressistas; 6.1. Introdução; 6.2. Imunidade material; 6.3. Imunidades formais; 6.3.1. Imunidade formal relativa à prisão (freedom from arrest); 6.3.2. Imunidade formal relativa ao processo; 6.4. Imunidade testemunhal (ou probatória); 6.5. Imunidades dos demais membros do Poder Legislativo; 6.5.1. Âmbito estadual e distrital; 6.5.2. Âmbito municipal; 6.6. Foro por prerrogativa de função; 6.6.1. Introdução; 6.6.2. Foro especial para os congressistas; 6.6.3. Foro especial para os Deputados Estaduais e Vereadores. 7. Incompatibilidades. 8. Hipóteses de perda do mandato; 8.1. A cassação e a extinção do mandato; 8.1.1. Cassação; 8.1.2. Extinção; 8.1.3. A polêmica envolvendo a condenação criminal transitada em julgado e a perda (automática ou não?) do mandato do congressista; 8.1.4. Quadro para fixação das diferentes hipóteses de perda do mandato; 8.2. A perda como decorrência da desfiliação partidária sem justa causa ou anuência do partido; 8.3. A impossibilidade de as Constituições Estaduais inovarem em matéria de perda de mandato parlamentar; 8.4. A possibilidade de o Supremo Tribunal Federal determinar a suspensão de um parlamentar de suas funções. 9. Hipóteses que não ensejam a perda do mandato. 10. Tribunal de Contas; 10.1. Introdução; 10.2. Composição do Tribunal de Contas da União; 10.3. Garantias dos integrantes dos Tribunais de Contas; 10.4. Atribuições dos Tribunais de Contas e a prerrogativa para apresentação de projetos de lei; 10.5. Rejeição da prestação de contas e inelegibilidade; 10.6. Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas da União; 10.7. Tribunais de Contas dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios; 10.8. Comentários finais sobre as Cortes de contas. 11. Quadro sinótico. 12. Questões; 12.1. Questões objetivas; Gabarito – questões objetivas.

1. INTRODUÇÃO

Os Estados contemporâneos não mais se coadunam com a inflexibilidade da separação de Poderes típica dos séculos XVIII e XIX, segundo a qual cada Poder exerceria uma única função típica, ínsita à sua natureza, agindo de modo autônomo e dissociado dos demais órgãos estatais. Essa rigidez absoluta, que historicamente impulsionou a construção da teoria, visava combater a concentração de poderes no monarca, limitando-o através da contenção.

Tendo isso em conta, a tripartição de Poderes no sistema jurídico pátrio é, hodiernamente, consagrada por normatividade constitucional (art. 2º, CF/88), devendo ser lida de forma mais **elástica**, pois, como se sabe, o poder constituinte originário outorgou a cada um dos órgãos estatais competências que se traduzem

em funções tradicionais (típicas ou predominantes) e atípicas (secundárias).

Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello, a “distribuição de funções não se processa de maneira a preservar com rigidez absoluta a exclusividade de cada órgão no desempenho da sua função que lhe confere o nome”. Assim, conforme o autor, a

solução normativa de estabelecer contemperamentos resultaria, ao menos no início, do explícito propósito de compor os chamados ‘freios e contrapesos’, mecanismo por força do qual atribuindo-se a uns, embora restritivamente, funções que em tese corresponderiam a outros, pretende-se promover um equilíbrio melhor articulado entre os chamados poderes, isto é, entre os órgãos do Poder, pois, na verdade, o Poder é uno¹.

1. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 32.

O impacto dessa releitura, que atenuou a rigidez da formulação tradicional da separação de Poderes, é especialmente notado na atuação do Poder Legislativo, objeto de atenção neste capítulo. Se com a Revolução Francesa o Poder alcançou considerável posição de **supremacia**, após o fim da 1ª Grande Guerra Mundial (1914-1918) assistiu-se ao seu **declínio** no que diz respeito à função legislativa. Foi neste período que o “Estado de bem-estar social” (*Welfare State*) atingiu notável predominância, propugnando insistente intervenção estatal nos mais variados setores, o que tornou patente a incapacidade do Legislativo em ofertar soluções normativas imediatas para as necessidades socioeconômicas e políticas cotidianas que se apresentavam. A lentidão das deliberações e votações legislativas culminaram na inserção, nos documentos constitucionais, de instrumentos decisórios rápidos, que permitem ao Governo (Poder Executivo, nos sistemas presidencialistas) legislar imediatamente, como os decretos-leis (hoje: medidas provisórias).

Atualmente, o papel que cabe ao Legislativo nesse complexo mosaico de distribuição de tarefas é indeclinável em um Estado de Direito, pois envolve, além da **função típica de legislar**, também aquela primordial de **controlar e fiscalizar os atos dos demais Poderes**, evitando excessos e irregularidades que tanto arrisquem as liberdades democráticas².

Na tarefa legislativa o Poder deve elaborar as normas jurídicas, inovando no ordenamento, sempre em observância estrita das regras constitucionais atinentes ao processo legislativo. Na atribuição fiscalizatória, realizará o controle externo das atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta³, e também investigará, notadamente por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), fatos determinados de relevância pública⁴.

Relativamente a estas duas funções típicas do Poder Legislativo (de legislar e fiscalizar), deve-se ressaltar que **não estão hierarquizadas**: ambas encontram-se no mesmo patamar de importância. Aliás, antes mesmo de ao Poder serem concedidas as atribuições

legislativas, ele já possuía as de fiscalização, pois o Parlamento já se reunia, desde o século XII, para “saber da regularidade da captação de recursos pelos emissários reais, para depois fixar as contribuições dos feudos e escrevê-las, a pedido do rei”.⁵

Quanto às competências **atípicas** do Poder, estas abrangem as funções de “administrar” e “julgar”. Aque-la será exercida, por exemplo, quando o Legislativo for definir sua organização interna, criando cargos e definindo o plano de carreira de seus servidores; esta (a função atípica de natureza jurisdicional) será exercida quando, por exemplo, o Senado Federal julgar o Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade (art. 85, CF/88 c/c art. 52, I e parágrafo único, CF/88)⁶.

Apontadas as funções fundamentais do Parlamento, cumpre examinar suas incumbências e a efetiva posição no sistema político.

Atualmente, o cenário que se desenha para o Poder Legislativo é melancólico: **crise de legitimidade e perda de prestígio** levaram o Poder a uma nova fase de **decadência**. Os recentes (e, infelizmente, corriqueiros) escândalos envolvendo compra de votos, troca de favores, manobras de proteção e blindagem entre os pares, bem como os procedimentos corruptos de finalidade exclusivamente eleitoreira, retiraram-lhe a credibilidade e a confiança em seus atos. Adicione-se a isso, o próprio sistema parlamentar de trabalho, que envolve infindáveis debates e discussões de difícil (às vezes, impossível) conciliação entre os grupos opostos, o que faz com a agenda política do país seja constantemente deslocada para o Executivo (sempre ágil na concessão de medidas sanatórias, especialmente as normativas rápidas, como as medidas provisórias) ou para o Judiciário que, num ativismo judicial moderado, mas tornado necessário pelas injustificáveis omissões do Congresso Nacional, tem suprido as ausências do Poder Legislativo.

A remodelação que se impõe ao Poder Legislativo, para a retomada de uma posição de destaque no cenário político, visa o aprimoramento das suas funções (em especial da legislativa e da fiscalizatória)

2. CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da Constituição, direito internacional positivo*. 15ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 1.091.

3. Conforme art. 70, CF/88.

4. Ver art. 58, § 3º, CF/88.

5. SOARES, Rosineth Monteiro. *Fiscalização e controle do executivo pelo legislativo*. In: Revista de Informação Legislativa 101/147, apud CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da Constituição, direito internacional positivo*. 15ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 1.089.

6. Ver art. 52, I e parágrafo único, CF/88.

e da própria democracia representativa, o que justifica o que entendemos hoje necessário: um debruçar mais atento à atuação do Poder⁷.

2. ESTRUTURA DO PODER LEGISLATIVO

Mantendo a tradição do constitucionalismo pátrio, o texto constitucional de 1988 consagrou, em âmbito federal, a organização **bicameral** do Poder, determinando que este seria exercido pelo Congresso Nacional – composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal⁸.

A **forma de estado federativa** foi fator decisivo para determinar a estrutura do Poder Legislativo no plano federal, haja vista termos adotado um **bicameralismo federativo**, no qual uma Casa (a Câmara dos Deputados) representa o povo, enquanto a outra (o Senado Federal) compõe-se de representantes das ordens jurídicas parciais, ou seja, dos Estados-membros e do Distrito Federal⁹.

Além do bicameralismo federativo, por nós consagrado, a doutrina¹⁰ apresenta outras modalidades de estruturação em duas Casas Legislativas:

(i) o **bicameralismo aristocrático** (ou classista): do qual é exemplo a Inglaterra do século XIX, em que uma das Casas (a Câmara Alta ou Câmara dos Lordes) era integrada somente pela nobreza¹¹; e

(ii) o **bicameralismo sistemático** (ou conservador): quando a função da segunda Casa é a de frear os abusos e exageros da primeira Câmara.

Contra a estruturação bicameral do Poder Legislativo são constantemente apontadas as desvantagens da demora e imprevisibilidade na produção normativa, o que alarga a atuação legislativa do Poder Executivo.

Em contraposição, e a favor do bicameralismo, tem-se a qualidade da legislação produzida por procedimento ordenado em duas Casas Legislativas, já que o banho cáustico que o debate promove é sempre oportuno para o aperfeiçoamento da proposta. Outra consideração que afasta as críticas à estrutura bicameral é de Kildare Gonçalves Carvalho, para quem

um debate amplo, e num maior lapso de tempo, permite escolhas mais eficazes e mais adaptáveis à sociedade, evitando-se distorções e erros. Por isso mesmo é que as tomadas de decisões no âmbito do Poder Legislativo, seja na sua feição unicameral, seja na bicameral, não se equipara ao modo gerencial das decisões na esfera do Poder Executivo¹².

Outra vantagem para a estrutura bicameral é apresentada por Karl Loewenstein. Segundo o autor, o bicameralismo é uma das formas de **controle intraorgânico** (feito internamente pelo próprio Poder), importante para a efetivação da separação de poderes – e, conseqüentemente, para o Estado democrático de Direito, que busca impedir a nociva concentração de poderes nas mãos de um único ator. De fato, para o jurista, a existência de uma segunda Casa Legislativa pode afastar excessos originários de maiorias eventuais, funcionando o bicameralismo como um dos principais instrumentos de melhoria da qualidade legislativa. Parafraseando o autor germânico, é como se o Senado Federal fosse o pires que esfria o café contido na xícara da Câmara dos Deputados.

Nos Estados-membros, no Distrito Federal e nos Municípios, o Poder Legislativo é **unicameral**, composto por uma única Câmara, respectivamente, pela Assembleia Legislativa, pela Câmara Legislativa e pela Câmara Municipal. Esquemáticamente:

7. SALEM, Monica Herman. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004, p. 4-6 *apud* CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da Constituição, direito internacional positivo*. 15ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 1.095.

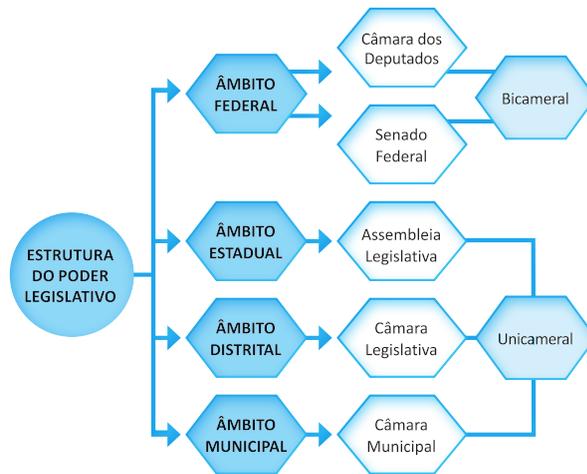
8. Art. 44, CF/88: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

9. A Câmara Alta (ou segunda Câmara legislativa) é órgão típico de países que adotam a federação como forma de Estado.

10. CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da Constituição, direito internacional positivo*. 15ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 1.096-1.097.

11. Segundo SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 386: “A Assembleia-Geral do Império compunha-se da Câmara dos Deputados, eletiva e temporária (legislatura de quatro anos), e do Senado, composto de senadores vitalícios. Não era tipicamente uma Câmara de nobres, mas era aristocrática”.

12. CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da Constituição, direito internacional positivo*. 15ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 1.096-1.098.



3. COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DAS CASAS LEGISLATIVAS

Como não poderia deixar de ser, o texto constitucional tratou da escolha dos representantes do Poder Legislativo, delimitando toda a normativa referente à **composição numérica** e aos **critérios** que precisam ser preenchidos para estruturar cada Casa Legislativa.

3.1. Câmara dos Deputados

(A) Composição

A Câmara dos Deputados compõe-se de **representantes do povo**, eleitos pelo **sistema proporcional**¹³ em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

O número total de Deputados, de acordo com o previsto no art. 45, § 1º, CF/88, varia proporcionalmente ao número de habitantes de cada Estado e do Distrito Federal, e será determinado, para cada legislatura, no ano que antecede às eleições, por meio de lei complementar, de forma que nenhum Estado (ou o Distrito Federal) tenha menos que **oito** ou mais que **setenta** representantes.

A lei complementar que vigorou até meados de 2014 é a **LC nº 78/1993**, que estabelecia que o número de Deputados Federais não poderia ultrapassar **quinhentos e treze**. Referida lei autorizava, no parágrafo único do seu art. 1º, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a definir o tamanho das bancadas dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados com base em dados estatísticos fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Com base nessa autorização concedida pela LC nº 78/1993, e considerando o censo mais recente do IBGE (de 2010), o TSE editou em 27 de maio de 2013 a Resolução nº 23.389/2013 alterando (para as eleições de outubro/2014) o número de vagas de Deputado Federal em treze Estados e, por consequência, também o número de vagas de Deputados Estaduais a serem disputadas nessas entidades federadas. Para exemplificar, o Estado de Minas Gerais, até então possuidor de 53 cadeiras na Câmara dos Deputados, passaria a ter 55; o Estado da Paraíba perderia 2 cadeiras (passaria de 12 para 10 vagas).

Como era de se esperar, a Resolução do TSE foi recebida com forte resistência por parte dos Estados que perderiam vagas na Câmara. Por isso, seus representantes se mobilizaram no Congresso Nacional e conseguiram aprovar em dezembro de 2013 o Decreto Legislativo nº 424/2013, que sustou os efeitos da Resolução nº 23.389/2013 do TSE.

Além dessa providência no Congresso Nacional, os Estados que se sentiram prejudicados orquestraram a propositura de seis ações diretas de inconstitucionalidade no STF, questionando a constitucionalidade do art. 1º da LC nº 78/1993 e da Resolução nº 23.389/2013.

A Mesa do Senado Federal, em contrapartida, ajuizou uma ADC requerendo a declaração de constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424/2013.

O STF, no julgamento conjunto dessas ações do controle concentrado (ADIs 4947, 4963, 4965, 5020, 5028 e 5130 e ADC 33)¹⁴, **declarou a inconstitucionalidade**:

13. Mais informações sobre este sistema eleitoral o leitor encontra no Cap. 14 ("Poder Executivo"), no item 5.

14. Este julgamento foi noticiado no Informativo 752.

- do parágrafo único do artigo 1º da LC 78/1993,
- da Resolução 23.389/2013 do TSE, editada com base naquele dispositivo, e
- do Decreto Legislativo nº 424/2013.

Os argumentos que sustentaram a declaração de inconstitucionalidade foram:

(i) o art. 45, § 1º, CF/88 determinou que a divisão do número de Deputados Federais por Estado e DF cabe à lei complementar e não a resolução do TSE;

(ii) como a LC nº 78/1993 foi lacônica e não estabeleceu critérios precisos de distribuição de vagas, não atendeu à exigência do dispositivo constitucional;

(iii) a resolução do TSE invadiu a competência do Congresso Nacional, pois a tarefa de fixar o número total de Deputados Federais e a representação por unidade federativa não é assunto a ser tratado em via administrativa, sendo o Parlamento o local apropriado para essa discussão;

(iv) o Congresso Nacional não poderia ter editado o Decreto Legislativo sustando a Resolução do TSE (a hipótese não está descrita no art. 49, V, CF/88).

Assim, em razão da declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da LC nº 78/1993 e da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, nas eleições de 2014 (bem como nas eleições de 2018 e 2022) os critérios utilizados foram os mesmos das eleições de 2010 e as bancadas estaduais na Câmara se mantiveram, portanto, idênticas.

Devemos, agora, aguardar o Congresso nacional editar nova lei complementar regulando o assunto, a fim de explicitar como se dará a nova distribuição de cadeiras na Casa Legislativa (frise-se que, até o fechamento dessa edição, referida lei **não** havia sido confeccionada).

Detalhe importante: em março de 2017 foi ajuizada no STF a **ADO 38**, que discutia a *ausência de lei* normatizando o tema. Essa ação foi (finalmente!) julgada em **agosto de 2023**. Digo "finalmente" porque os autos estavam conclusos ao relator desde outubro de 2018... Em setembro de 2020 o processo já havia sido incluído na pauta de julgamento, mas acabou não sendo apreciado. Depois, em agosto de 2021,

em despacho meramente burocrático, desprovido de qualquer justificativa ou fundamentação, a ADO foi novamente “Excluída do calendário de julgamento pelo Presidente” (a pauta indicava que o julgamento ocorreria na sessão de 05/08/2021). Note, caríssimo leitor, que disparates como este são corriqueiros no âmbito do STF: o Presidente da Corte detém um poder de agenda quase autoritário – insere e retira os processos da pauta de julgamento *sem se preocupar em apresentar motivação* (o que, por óbvio, viola o art. 93, IX, CF/88). Assim, agindo à margem da Constituição e da lei, o Presidente do STF vai desenhando e manipulando o cenário de julgamentos que a Corte vai enfrentar: pauta os processos que entende que devam ser julgados, e encobre os casos áridos considerados incômodos (songando nosso direito de conhecer as respostas do STF em processos nos quais são debatidos temas importantes para o país).

Mas enfim, a ADO 38 foi finalmente julgada em **agosto de 2023**, e o STF, por unanimidade, julgou procedente a ação direta, para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista na segunda parte do §1º do art. 45 da CF (revisão periódica da proporcionalidade na relação deputado/população).

Nossa Corte fixou um prazo até 30 de junho de 2025 para que seja sanada a omissão, pela redistribuição proporcional das cadeiras hoje existentes, e entendeu que, após esse prazo, e na hipótese de persistência da omissão inconstitucional, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral determinar, até 1º de outubro de 2025, o número de deputados federais de cada Estado e do Distrito Federal para a legislatura que se iniciará em 2027, bem como o consequente número de deputados estaduais e distritais (CF, arts. 27, *caput*, e 32, §3º), observado o piso e o teto constitucional por circunscrição (que varia de 8 a 70) e o número total de parlamentares previsto na LC nº 78/1993 (são 513 Deputados Federais), valendo-se, para tanto, dos dados demográficos coletados pelo IBGE no Censo 2022 e da metodologia utilizada por ocasião da edição da Resolução-TSE 23.389/2013.

No quadro abaixo temos a atual representatividade por Estado-membro (e pelo Distrito Federal) na Câmara dos Deputados, que valeu para as eleições de 2010 e foi repetida nas eleições de 2014, 2018 e 2022:

ESTADO	Nº DE DEPUTADOS FEDERAIS	ESTADO	Nº DE DEPUTADOS FEDERAIS
ACRE	8	PARAÍBA	12
ALAGOAS	9	PERNAMBUCO	25
AMAZONAS	8	PIAUÍ	10
AMAPÁ	8	PARANÁ	30
BAHIA	39	RIO DE JANEIRO	46
CEARÁ	22	RIO GRANDE DO NORTE	8
DISTRITO FEDERAL	8	RONDÔNIA	8
ESPÍRITO SANTO	10	RORAIMA	8
GOIÁS	17	RIO GRANDE DO SUL	31
MARANHÃO	18	SANTA CATARINA	16
MINAS GERAIS	53	SERGIPE	8
MATO GROSSO DO SUL	8	SÃO PAULO	70
MATO GROSSO	8	TOCANTINS	8
PARÁ	17	-- x --	-- x --

Com relação ao critério de proporcionalidade utilizado para o preenchimento das vagas na Câmara, ressalte-se que, associado aos limites mínimo (8) e máximo (70) de membros estipulados pela Constituição, tem sido considerado **impróprio**, em razão da **desproporção** de representatividade que ele ocasiona entre os Estados-membros mais populosos e os menos populosos. O Estado de São Paulo, por exemplo, que é o mais populoso da federação (com aproximadamente 40 milhões de habitantes), possui 70 Deputados Federais, isto é, um Deputado para cada, aproximadamente, 570 mil habitantes. Já Roraima, com aproximadamente 425 mil habitantes, possui 8 Deputados Federais: 1 para cada, aproximadamente, 53 mil habitantes.

Já sobre o sistema eleitoral proporcional, que será detalhado no item 5, do cap. 14, cumpre informar que objetiva assegurar que haja no Parlamento uma representação proporcional ao número de votos obtidos por cada uma das legendas políticas¹⁵. Em relação aos Territórios Federais, há previsão constitucional que cada Território deve possuir quatro Deputados, indiferente, nesse caso, será a proporção da população (art. 45, § 2º, CF/88).

Quanto ao mandato, o dos Deputados Federais será de **quatro anos**, não havendo qualquer restrição

quanto à **reeleição**, que pode se efetivar ilimitadamente – ao contrário do que ocorre com os cargos de chefia do Poder Executivo, nos quais a reeleição só é possível para um único mandato subsequente, conforme art. 14, § 5º, CF/88.

Quanto aos **requisitos de elegibilidade** para a Câmara, são os seguintes:

- **nacionalidade brasileira**: Deputados Federais precisam ser brasileiros, não importando se a nacionalidade é originária ou secundária. Todavia, para ocupar a Presidência da Casa o sujeito há de ser brasileiro **nato**, nos termos do art. 12, § 3º, II, CF/88. A justificativa é simples: de acordo com o art. 80, CF/88, caso haja impedimento simultâneo do Presidente e Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara é o primeiro a ser acionado para assumir temporariamente a Presidência da República (que para ser ocupada exige nacionalidade nata);
- ter a idade mínima de **vinte e um anos**, nos termos do art. 14, § 3º, VI, “c”, CF/88;
- ostentar a condição de **eleitor** (afinal, só é elegível quem antes é alistável);
- e não sofrer a incidência de nenhuma causa de inelegibilidade.

15. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 395.

Sobre a suplência na Câmara dos Deputados, é importante lembrar que o STF definiu em 2011¹⁶ que a vaga aberta por eventual afastamento/renúncia/morte de Deputado Federal *deveria* ser preenchida pelo candidato mais votado na lista da coligação¹⁷ e não do partido. Logo, suplente seria o próximo candidato com melhor votação da coligação, independentemente de pertencer ou não ao partido do Deputado Federal afastado. Afinal, se o quociente eleitoral para o preenchimento das vagas de Deputado Federal estava sendo definido em função da coligação, a mesma regra deveria ser seguida para a sucessão dos suplentes¹⁸.

No entanto, caro leitor, entendemos que a edição da EC nº 97/2017 promoveu uma alteração com relação a este entendimento. Isso porque referida emenda determinou (no art. 17, § 1º, CF/88) que as coligações não mais serão possíveis nas eleições que utilizam o sistema proporcional (isto é, nas eleições para os cargos de deputado federal, estadual e distrital e vereador). Destarte, nos termos propostos pela emenda, desde as eleições de 2020 não mais temos coligações em eleições proporcionais, o que certamente acarretou uma mudança na regra da suplência dos cargos preenchidos por esse sistema: ao nosso sentir, o suplente passou a ser o candidato mais bem votado do próprio partido.

Em resumo, sobre a composição da Câmara dos Deputados, temos:

(i) A Casa representa o **povo**;

(ii) Os **513** Deputados Federais são eleitos pelo **sistema proporcional**;

(iii) A representação para os Estados e DF é **proporcional** ao número de habitantes (variando de 8 a 70);

(iv) Se uma Lei Complementar criar um novo Território Federal (art. 18, § 2, CF/88), independentemente do seu número de habitantes ele terá **4** representantes na CD (art. 45, § 2º, CF/88);

(v) Deputados Federais devem ser brasileiros, natos ou naturalizados;

(vi) O Presidente da CD deve ser brasileiro nato, necessariamente (art. 12, § 3º, II, CF/88);

(vii) O mandato dos Deputados Federais é de 4 anos (1 legislatura);

(viii) A renovação na CD, a cada eleição, é total (o que significa que podemos alterar os 513 Deputados da legislatura anterior)¹⁹;

(ix) A idade mínima para compor esta Casa Legislativa é de 21 anos (art. 14, § 3º, VI, “c”, CF/88).

(B) Atribuições

No que toca às atribuições da Câmara dos Deputados, o art. 51, CF/88 enuncia um rol de tarefas que são privativas da Casa e serão, em regra, exercidas através de **resolução**, que dispensa sanção ou veto presidencial²⁰.

A expressão “em regra” foi utilizada no parágrafo anterior em virtude da atribuição do inciso IV, referente à iniciativa para apresentação de projeto de lei para a remuneração de seus servidores: a CD irá exercer a iniciativa apresentando a proposição legislativa de remuneração dos cargos, empregos e funções de seus serviços e, depois que a matéria for aprovada nas duas Casas Legislativas (CD e SF), será encaminhada para a deliberação executiva (sanção ou veto presidencial).

Importante lembrar, no que se refere à remuneração, que a dos Deputados Federais é definida em decreto legislativo elaborado pelo Congresso Nacional (nos termos do art. 49, VII, CF/88).

No mais, as atribuições enunciadas no art. 51, I a V (note que o IV já foi acima comentado), são as seguintes:

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;

16. No julgamento dos MS 30.260 e 30.272.

17. As coligações podem ser definidas como conformações políticas decorrentes de aliança partidária formalizada entre dois ou mais partidos políticos para concorrerem, de forma unitária, às eleições majoritárias (as coligações nas eleições proporcionais foram vedadas a partir das eleições de 2020). Distinguem-se dos partidos políticos que a compõem e a eles se sobrepõe, temporariamente, adquirindo capacidade jurídica para representá-los.

18. Leia mais sobre o sistema eleitoral proporcional no item 5 do cap. 14. Também é importante destacar que as **coligações nas eleições proporcionais já estão vedadas** desde as eleições de 2020, por força da EC nº 97 de outubro de 2017 (que modificou o art. 17, § 1º, CF/88).

19. Dos 513 Deputados Federais eleitos no 1º domingo de outubro de 2018, 262 (51%) nunca havia ocupado uma cadeira na Câmara dos Deputados. Nota-se que a renovação nas eleições de 2018 representa a maior troca de parlamentares na Casa Legislativa desde 1994.

20. Art. 48, CF/88: “Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)”.

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

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

3.2. Senado Federal

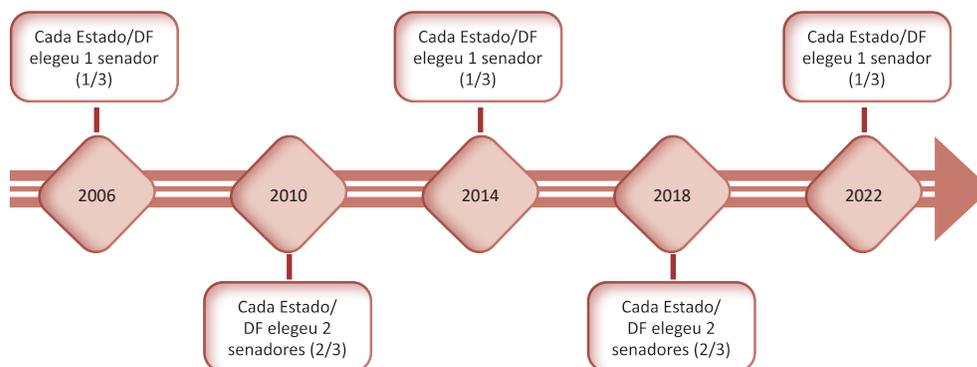
(A) Composição

O Senado Federal é a Casa Legislativa que afirma a **forma federativa** de Estado, pois representa as ordens jurídicas parciais (Estados-membros e Distrito Federal), viabilizando que elas participem da formação da vontade nacional (“princípio da participação” = entidades parciais auxiliam na formação da vontade nacional).

Composta por **oitenta e um** membros, a Casa terá suas cadeiras preenchidas pelo **sistema eleitoral majoritário** simples (que será mais bem detalhado no item 5, do cap. 14), em que será eleito Senador aquele que obtiver o maior número de votos. Ao contrário da representatividade proporcional que vigora na Câmara dos Deputados, no Senado cada Estado e o Distrito Federal serão representados de modo **paritário**, por três Senadores.

Cada Senador é eleito com **dois suplentes**, sendo que sua eleição implica a dos substitutos (chapa única). Nesse sentido, frente à vacância do cargo, o Senador não será sucedido pelo segundo colocado mais votado, mas por seu suplente (art. 56, § 1º, CF/88). Vale lembrar que se ocorrer vaga e não houver suplente, far-se-á eleição para preenchê-la somente se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato (art. 56, § 2º, CF/88).

O mandato dos Senadores tem duração de **oito anos**, havendo renovação **parcial de 1/3** (um terço) **ou 2/3** (dois terços) da representação de cada Estado e do Distrito Federal a cada 4 quatro anos. Portanto, em um certame legislativo são eleitos dois Senadores, quatro anos depois, no certame subsequente, elege-se um Senador e assim sucessivamente. Para exemplificar, lembremos das eleições de 2006, em que cada Estado e o Distrito Federal elegeram um Senador, renovando somente 1/3 da Casa Legislativa. Os eleitos nesse pleito ficaram no cargo até 2014, cumprindo o mandato de oito anos. Já nas eleições de 2010, cada Estado e o Distrito Federal elegeram dois Senadores, renovando 2/3 da Casa; estes eleitos cumpriram o mandato até 2018. Nas eleições de 2018, foram novamente eleitos dois Senadores, cujas vagas só serão novamente postas em disputa no pleito de 2026 (em 2022 só vamos eleger um Senador para cada entidade federada). O esquema posto abaixo auxiliará a compreensão do leitor:



Na percepção da doutrina²¹, esse mandato mais longo para os Senadores afigura-se como fator de harmonia e ponderação, tornando a Casa mais estável e conservadora (até mesmo pelo requisito da idade para ingresso, conforme posto abaixo), o que evita

atritos no âmbito do bicameralismo e contribui para que haja um melhor entendimento entre o Executivo e o Legislativo.

Quanto aos **requisitos de elegibilidade** para o indivíduo ocupar uma cadeira no Senado Federal, tem-se os seguintes:

- **nacionalidade brasileira:** Senadores da República precisam ser brasileiros, não importando se a nacionalidade é originária ou

21. CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da Constituição, direito internacional positivo*. 15ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 1.104.

secundária. Todavia, para ocupar a Presidência da Casa o sujeito há de ser brasileiro **nato**, nos termos do art. 12, § 3º, III, CF/88. A justificativa é simples: de acordo com o art. 80, CF/88, o Presidente do Senado Federal é quem assumirá temporariamente a Presidência da República (que para ser ocupada exige nacionalidade nata) caso haja impedimento simultâneo do Presidente e Vice-Presidente da República e, ainda, do Presidente da Câmara;

- ter a idade mínima de **trinta e cinco** anos, nos termos do art. 14, § 3º, inciso VI, “a”, CF/88;
- ostentar a condição de **eleitor** (afinal, só é elegível quem antes é alistável); e
- não sofrer a incidência de nenhuma causa de inelegibilidade.

Em resumo, sobre a composição do Senado, temos:

(i) A Casa representa os **Estados-membros** e o **Distrito Federal**;

(ii) Os **81** Senadores da República são eleitos pelo **sistema majoritário simples**;

(iii) A representação para os Estados e DF é **paritária** (são 3 para cada entidade);

(iv) Se uma Lei Complementar criar um novo Território Federal (art. 18, § 2, CF/88), ele não terá representantes no SF, já que não será uma entidade federada;

(v) Senadores da República devem ser brasileiros, natos ou naturalizados;

(vi) O Presidente do SF deve ser brasileiro nato, necessariamente (art. 12, § 3º, III, CF/88);

(vii) O mandato dos Senadores é de 8 anos (2 legislaturas);

(viii) A renovação no SF, a cada eleição, é parcial (o que significa que nunca poderemos alterar de uma só vez os 81 Senadores da República; ora renovaremos 1/3 da Casa, ora 2/3)²²;

(ix) A idade mínima para compor esta Casa Legislativa é de 35 anos (art. 14, § 3º, VI, “a”, CF/88).

(B) Atribuições

As atribuições privativas do Senado Federal estão descritas no art. 52, CF/88 e serão, em regra, cumpridas por meio da edição de **resolução**, que dispensa sanção ou veto presidencial²³.

A expressão “em regra” foi utilizada no parágrafo anterior em virtude da atribuição do inciso XIII, referente à iniciativa para apresentação de projeto de lei para a remuneração de seus servidores: o SF irá exercer a iniciativa apresentando a proposição legislativa de remuneração dos cargos, empregos e funções de seus serviços e, depois que a matéria for aprovada nas duas Casas Legislativas (SF e CD), será encaminhada para a deliberação executiva (sanção ou veto presidencial).

Importante lembrar, no que se refere à remuneração, que assim como mencionado para os Deputados Federais, também a remuneração dos Senadores da República é definida em decreto legislativo elaborado pelo Congresso Nacional (nos termos do art. 49, VII, CF/88).

No mais, as atribuições enunciadas no art. 52, I a XV (lembrando que o inciso XIII já foi acima comentado), são as seguintes:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

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;

22. Dos 513 Deputados Federais eleitos no 1º domingo de outubro de 2018, 262 (51%) nunca havia ocupado uma cadeira na Câmara dos Deputados. Nota-se que a renovação nas eleições de 2018 representa a maior troca de parlamentares na Casa Legislativa desde 1994.

23. Art. 48, CF/88: “Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)”.

- 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, política, 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

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.

Para que o leitor não confunda os incisos III e IV do art. 52, CF/88, é importante articulá-los, como mostra o esquema posto a seguir:



Por fim, vale destacar a atribuição que a Constituição Federal confere à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal para a convocação de algumas autoridades (integrantes do Poder Executivo, não do Poder Judiciário ou do Ministério Público) para prestarem informações sobre assuntos previamente determinados:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado, quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República ou o Presidente

do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de

informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)

Como o STF entende que o art. 50, *caput* e § 2º, da Constituição Federal representa norma de observância obrigatória, os Estados-membros, por imposição do princípio da simetria (art. 25, CF), **não** podem ampliar o rol de autoridades sujeitas à fiscalização direta pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade (ADI 5.300, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 28/6/2018).

Corroborando este entendimento, em abril de 2020 (na ADI 5416 - Rel. Gilmar Mendes, noticiada no Info 977), o STF declarou inconstitucional norma da Constituição Estadual que estabeleceu a possibilidade de a Assembleia Legislativa convocar o Presidente do Tribunal de Justiça ou o Procurador-Geral de Justiça para prestar informações na Casa, afirmando que a sua ausência configura crime de responsabilidade. Uma vez que o art. 50 da CF/88 (norma de reprodução obrigatória) apenas autoriza que o Poder Legislativo convoque autoridades do Poder Executivo (e não do Poder Judiciário ou do Ministério Público), não podem os Estados-membros ampliar o rol de autoridades sujeitas

à convocação pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade, por violação ao princípio da simetria e à competência privativa da União para legislar sobre o tema (súmula vinculante 46, STF²⁴).

No mesmo sentido, em **agosto de 2022**, o STF (nas ADIs 6640-PE e 6645-AM) declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que ampliavam o rol de autoridades passíveis de convocação pelo Legislativo e abrangiam o corregedor-geral da Justiça, o procurador-geral da Justiça, os membros da Defensoria Pública, o presidente do Tribunal de Contas e os dirigentes da administração indireta ou fundacional (lembrando que os dirigentes da administração direta que são passíveis de convocação devem se restringir aos diretamente subordinados ao Governador).

3.3. Quadro comparativo da composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Comparativamente podemos estruturar a composição das duas Casas Legislativas da seguinte maneira:

24. Súmula Vinculante 46: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”.

	CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
NÚMERO DE PARLAMENTARES	513 Deputados (mínimo 8, máximo 70)	81 Senadores (cada Estado e o Distrito Federal: 3)
COMPOSIÇÃO	Representantes do povo	Representantes dos Estados e do Distrito Federal (bicameralismo federativo)
REPRESENTAÇÃO	Proporcional	Paritária
DURAÇÃO DO MANDATO	1 legislatura (4 anos)	2 legislaturas (8 anos)
RENOVAÇÃO DA CASA	Total	Parcial (ora 1/3, ora 2/3)
IDADE MÍNIMA	21 anos	35 anos
NACIONALIDADE	Brasileiro nato ou naturalizado (presidência da casa: brasileiro nato)	Brasileiro nato ou naturalizado (presidência da casa: brasileiro nato)
SISTEMA ELEITORAL	Proporcional	Majoritário simples

	CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
SUPLÊNCIA	Suplente era o candidato mais votado na lista da coligação ²⁵ . Parece-nos que com o fim das coligações nas eleições proporcionais, o suplente passou a ser o candidato mais votado do partido a que pertence o parlamentar afastado	Cada Senador é eleito com 2 suplentes

25. Vale recordar que as **coligações nas eleições proporcionais acabaram**: foram válidas nas eleições de 2018, todavia, estão vedadas desde as eleições de 2020, por força da EC nº 97 de outubro de 2017 (que modificou o art. 17, § 1º, CF/88).

3.4. Assembleias Legislativas

Como decorrência da adoção da forma de Estado federativa, reconhece-se aos Estados-membros, que são entidades políticas integrantes da Federação, autonomia para eleger seus representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, sem qualquer ingerência do poder federal (é a capacidade de autogoverno).

No que se refere às eleições para preenchimento das vagas no Poder Legislativo da esfera estadual (formação da Assembleia Legislativa), frise-se que será utilizado o **sistema proporcional** (ver item 5, do cap. 14). O mandato dos Deputados Estaduais será de **quatro anos**, sendo aplicáveis a eles as regras da Constituição Federal previstas para os congressistas sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas²⁶.

Acerca da **licença**, vale destacar que o STF decidiu, em **maio de 2023**, na ADI 7253, que o prazo previsto para a convocação de suplente, no caso de licença de parlamentar (art. 56, § 1º, CF/88 – “O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a **cento e vinte dias**”), **é de observância obrigatória pelos estados-membros** e deve ser adotado pelas respectivas Assembleias Legislativas. Não pode, pois, a Constituição Estadual estabelecer prazos diferenciados para o acionamento do suplente diante do pedido de licença a depender do motivo que originou o afastamento (no caso da ADI 7253, o dispositivo da Constituição do Acre determinava que se o Deputado Estadual tirasse uma licença para tratamento de saúde e esta fosse superior a 120 dias, deveria ser convocado um suplente; por outro lado, determinava que se o Deputado Estadual tirasse a licença para interesse

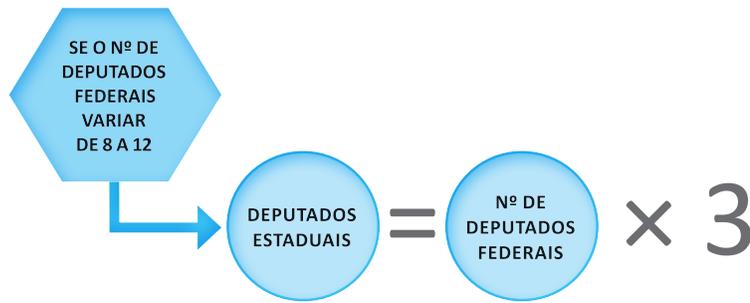
particular, a convocação do suplente ocorreria logo após 60 dias. Foi essa diferenciação de prazos, que não encontra respaldo na CF/88, que compeliu o STF a declarar a **inconstitucionalidade** do dispositivo).

Quanto ao número de membros que integrará cada Assembleia Legislativa, ele vai variar de acordo com o número de Deputados Federais que o respectivo Estado possua. Deve-se seguir a (**mal redigida**) regra do artigo 27, CF/88, segundo a qual o número de Deputados Estaduais corresponderá ao triplo da representação que o Estado tenha na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

Para compreender tão truncada redação, basta seguirmos uma sequência organizacional:

- o art. 45, parágrafo único da CF/88, determina que o número de Deputados Federais é proporcional à população dos Estados, mas nunca será inferior a oito ou superior a setenta;
- o art. 27 determina que o número de Deputados Estaduais corresponderá ao triplo da representação que o Estado tenha na Câmara dos Deputados até atingirmos o número de trinta e seis (número que se atinge quando multiplicamos doze por três). Essa é a primeira regra: quando o número de Deputados Federais representando o Estado na Câmara dos Deputados variar de oito a doze, bastará multiplicarmos por três que encontraremos o número de Deputados Estaduais integrantes da Assembleia Legislativa. Assim:

26. Conforme dispõe o art. 27, § 1º, CF/88.



– a partir do momento em que o número de Deputados Federais representantes do Estado na CD for superior a doze (isto é, variar de treze a

setenta), a regra passa a ser distinta, pois serão acrescidos tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. Assim, teremos:



Como exemplo, pensemos na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Como o Estado elege cinquenta e três Deputados Federais, utilizaremos a

regra número 2. Logo, o número de Deputados Estaduais será setenta e sete.



Por fim, lembremos que o **subsídio** dos Deputados Estaduais é estabelecido pela Assembleia Legislativa por meio de lei estadual, sendo que o valor do referido subsídio deverá ser de, no máximo, 75% daquilo que é pago aos Deputados Federais e Senadores (Art. 27, § 2º, CF/88: “O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I”).

Em **abril de 2023** o STF prolatou uma interessante decisão (ADI 6545) sobre o assunto, ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei estadual que assim previa: “O subsídio do Deputado Estadual, no âmbito do Estado de Santa Catarina, para a 19ª (décima nona) Legislatura, a iniciar-se em 1º de fevereiro de 2019, fica fixado em 75% (setenta e cinco por cento) do que percebe o Deputado Federal”.

Segundo nossa Corte Suprema, é inconstitucional lei estadual que vincula a remuneração dos Deputados Estaduais à dos Deputados Federais. Tal vinculação

é inconstitucional porque representa modalidade de reajustamento automático e, desse modo, viola o princípio da reserva legal (art. 27, § 2º, CF/88), o pacto federativo e a vedação à equiparação entre espécies remuneratórias (art. 37, XIII, CF/88).

A afronta ao princípio federativo e à autonomia do Estado-membro fica evidenciada quando visualizamos que, por meio da vinculação, quem estará fixando a remuneração dos Deputados Estaduais (ainda que de forma indireta) será o Congresso Nacional – já que todas as vezes em que tal órgão majorar o subsídio dos Parlamentares federais (art. 49, VII, CF/88), haverá automático aumento em nível estadual. Logo, a cada acréscimo ao subsídio dos Deputados Federais, haveria repercussão, por via reflexa, no correspondente subsídio dos Deputados Estaduais de SC – o que esvaziaria

a autonomia administrativa e financeira de referido Estado-membro, dele subtraindo a prerrogativa de estipular o valor da remuneração de seus agentes políticos.

3.5. Câmara Legislativa do Distrito Federal

A **Câmara Legislativa do Distrito Federal** segue, por força do art. 32, § 3º, CF/88, a normativa estrutural das Assembleias Legislativas; como são oito os Deputados Federais que representam referida unidade federativa, o número de Deputados Distritais será vinte e quatro, por aplicação da regra 1, segundo a qual o número de Deputados Distritais corresponderá ao triplo da representação que o Distrito Federal possui na Câmara dos Deputados.



3.6. Câmaras Municipais

O Poder Legislativo municipal é representado pela **Câmara Municipal** (Câmara dos Vereadores), composta pelos Vereadores. Estes possuem mandato de **quatro anos** e, assim como os Deputados Estaduais, Distritais e Federais, são eleitos pelo **sistema proporcional**.

Quanto ao número de Vereadores que integram a Câmara Municipal, diga-se que será **proporcional à população** do Município, observando os limites postos no texto constitucional (art. 29, IV, CF/88), em conformidade com a redação dada pela EC nº 58/2009.

O quadro abaixo ilustra referidos limites e o número máximo de Vereadores que cada Casa Legislativa municipal poderá possuir, a depender do número de habitantes que compõem a esfera federativa:

NÚMERO DE VEREADORES	NÚMERO DE HABITANTES
9	Até 15.000
11	Mais de 15.000 até 30.000
13	Mais de 30.000 até 50.000

NÚMERO DE VEREADORES	NÚMERO DE HABITANTES
15	Mais de 50.000 até 80.000
17	Mais de 80.000 até 120.000
19	Mais de 120.000 até 160.000
21	Mais de 160.000 até 300.000
23	Mais de 300.000 até 450.000
25	Mais de 450.000 até 600.000
27	Mais de 600.000 até 750.000
29	Mais de 750.000 até 900.000
31	Mais de 900.000 até 1.050.000
33	Mais de 1.050.000 até 1.200.000
35	Mais de 1.200.000 até 1.350.000
37	De 1.350.000 até 1.500.000
39	Mais de 1.500.000 até 1.800.000
41	Mais de 1.800.000 até 2.400.000

NÚMERO DE VEREADORES	NÚMERO DE HABITANTES
43	Mais de 2.400.000 até 3.000.000
45	Mais de 3.000.000 até 4.000.000
47	Mais de 4.000.000 até 5.000.000
49	Mais de 5.000.000 até 6.000.000
51	Mais de 6.000.000 até 7.000.000
53	Mais de 7.000.000 até 8.000.000
55	Mais de 8.000.000

4. FUNCIONAMENTO E DIREÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

4.1. Noções introdutórias

Como os demais Poderes, o Legislativo é **autônomo e independente**, o que garante sua **auto-organização**, explicitada na Constituição Federal quando esta determina competir a cada Casa Legislativa elaborar seu regimento interno e 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 orçamentárias²⁷.

Outra mostra da autonomia e liberdade de conformação do Poder está no art. 57, § 3º, CF/88, que determina ser da competência conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a elaboração do regimento comum e regulação da criação de serviços comuns às duas Casas.

Sem dúvida, a elaboração do respectivo regimento interno revela a autonomia do Poder, na medida em que este documento é que exterioriza as regras para condução dos trabalhos e os deveres internos dos membros integrantes. No entanto, o texto constitucional lista algumas determinações que limitam a autonomia na confecção do regimento²⁸ como, por exemplo, a

circunstância de o Presidente do Senado Federal necessariamente presidir o Congresso Nacional²⁹.

4.2. Do funcionamento: sessão legislativa ordinária, sessão legislativa extraordinária e legislatura

Sobre o funcionamento, determinou o poder constituído reformador, no *caput* do art. 57, que o Congresso Nacional deverá reunir-se anualmente, na Capital Federal, de **2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro**. Este período (que abrange o ano legislativo) é denominado **sessão legislativa** e, originalmente, compreendia o período de 15 de fevereiro a 30 de junho e 01 de agosto a 15 de dezembro. Foi a EC nº 50/2006 que alargou significativamente o lapso temporal dos trabalhos legislativos, em resposta à sociedade frente aos sucessivos escândalos que cercavam o Poder, especialmente os que descortinavam a inércia dos congressistas e a compra de apoio parlamentar, em especial pelo esquema (na época recém-revelado) intitulado “Mensalão”.

A sessão legislativa, renovável a cada ano, não pode ser confundida com a **legislatura**, que tem a duração de quatro anos – isto é, compreende quatro sessões legislativas. O conceito de legislatura é de grande significado, afinal, além de equivaler ao mandato do Deputado Federal, marca o tempo em que cada Casa Legislativa pode desempenhar suas atividades como compor suas comissões permanentes e manter em funcionamento as comissões temporárias (que sempre se extinguem ao término da legislatura).

Dentro do período acima delimitado como sessão legislativa, os parlamentares se reúnem ordinariamente (é a **sessão legislativa ordinária**). Fora dele, temos o **recesso parlamentar**, que vai de 18 a 31 de julho, de 23 de dezembro a, em regra, 01 de fevereiro. Diz-se “em regra” pois o recesso será finalizado antes (em 31 de janeiro) no último ano da legislatura, afinal, no ano seguinte, que inaugura a próxima legislatura, a sessão legislativa será iniciada pela **sessão preparatória**, a partir de 1º de fevereiro. Durante o período do recesso, se necessário for, os parlamentares serão **extraordinariamente** convocados.

A delimitação das expressões mais importantes pode ser visualizada abaixo:

27. Ver arts. 51, III e IV e 52, XII e XIII, CF/88.

28. CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da Constituição, direito internacional positivo*. 15ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 1.109.

29. Art. 57, § 5º, CF/88.

LEGISLATURA X SESSÃO LEGISLATIVA X RECESSO PARLAMENTAR		
LEGISLATURA	SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA	RECESSO PARLAMENTAR
É o período de 4 anos , que corresponde ao mandato dos Deputados Federais	É o período anual de trabalho do Congresso Nacional e, de acordo com o art. 57 CF/88, se inicia em 02 de fevereiro, vai até o dia 17 de julho, recomeça no dia 01 de agosto e se finaliza no dia 22 de dezembro. No primeiro ano da legislatura a sessão legislativa irá se iniciar a partir de 1º de fevereiro, em sessão preparatória	É o período que vai de 18 a 31 de julho, de 23 de dezembro a, em regra, 01 de fevereiro. Durante este período, se necessário for, os parlamentares serão extraordinariamente convocados

No curso da sessão legislativa ordinária temos as chamadas “sessões ordinárias”, que são realizadas de segunda-feira à sexta-feira. Na Câmara dos Deputados tem-se o Pequeno Expediente (que dura sessenta minutos), o Grande Expediente (que dura cinquenta minutos³⁰), e a Ordem do Dia (período das deliberações que dura três horas)³¹. Já no Senado Federal, o período do expediente (Hora do Expediente) dura cento e vinte minutos, e a Ordem do Dia corresponde a cento e cinquenta minutos³². A Ordem do Dia é o período mais longo e importante da sessão; tem início, no Senado Federal, logo após a Hora do Expediente, na Câmara, se inicia após o Pequeno Expediente.

30. Atenção: o Pequeno Expediente efetivamente compreende um lapso temporal mais amplo do que o Grande Expediente

31. Art. 66 do RICD: As sessões ordinárias terão duração de cinco horas e constarão de: (“Caput” do artigo com redação dada pela Resolução nº 19, de 2012)

I – **Pequeno Expediente**, com duração de sessenta minutos improrrogáveis, destinado à matéria do expediente e aos oradores inscritos que tenham comunicação a fazer; (Inciso com redação dada pela Resolução nº 3, de 1991)

II – **Grande Expediente**, a iniciar-se às dez ou às quinze horas, conforme o caso, com duração improrrogável de cinquenta minutos, distribuída entre os oradores inscritos; (Inciso com redação dada pela Resolução nº 1, de 1995)

III – **Ordem do Dia**, a iniciar-se às dezesseis horas, com duração de três horas prorrogáveis, para apreciação da pauta; (Inciso com redação dada pela Resolução nº 19, de 2012)

32. Art. 156, RISF: A primeira parte da sessão, que terá a duração de cento e vinte minutos, será destinada à leitura do expediente e aos oradores inscritos na forma do disposto no art. 17.

§ 1º Constituem matéria do Período do Expediente: I – a apresentação de projeto, indicação, parecer ou requerimento não relacionado com as proposições constantes da Ordem do Dia; II – as comunicações enviadas à Mesa pelos Senadores; III – os pedidos de licença dos Senadores; IV – os ofícios, moções, mensagens, telegramas, cartas, memoriais e outros documentos recebidos.

§ 2º O expediente será lido pelo Primeiro Secretário, na íntegra ou em resumo, a juízo do Presidente, ressalvado a qualquer Senador o direito de requerer sua leitura integral.

Para que se iniciem os trabalhos na Câmara dos Deputados (quórum de instalação da sessão), é necessário que estejam presentes pelo menos 10% (dez por cento) dos membros; levando-se em conta que a Casa é composta quinhentos e treze Deputados Federais, deve haver **cinquenta e um** Deputados presentes para que haja instalação da sessão legislativa³³.

Quanto ao Senado, o quórum para instalação da sessão é de 5% (cinco por cento) dos membros, conforme o regimento interno³⁴.

Já o quórum para deliberação, tanto na Câmara quanto no Senado, é de maioria absoluta (art. 47, CF/88). Esse número na Câmara é de duzentos e cinquenta e sete Deputados Federais e no Senado é de quarenta e um Senadores. Vê-se, pois, que o quórum de instalação é distinto do de deliberação.

No que toca às **sessões legislativas extraordinárias**, cujo regimento encontra-se no art. 57, §§ 6º a 8º, CF/88, temos que o Congresso Nacional não poderá deliberar sobre nenhuma outra matéria exceto aquela que ensejou a convocação, **salvo** se houver **medida provisória** em vigor na data da convocação extraordinária, pois, neste caso, elas serão apreciadas.

Esta última regra (prevista no art. 57, § 8º, CF/88) foi introduzida no texto constitucional pela EC nº 32/2001 que, tendo acabado com a possibilidade de convocação extraordinária do Congresso Nacional, em até cinco dias, em virtude da edição de

33. Art. 79, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Achando-se presente na Casa pelo menos a décima parte do número total de Deputados, desprezada a fração, o Presidente declarará aberta a sessão, proferindo as seguintes palavras: “Sob a proteção de Deus e em nome do povo brasileiro iniciamos nossos trabalhos””.

34. Art. 155, do Regimento Interno do Senado Federal: “A sessão terá início de segunda a quinta-feira, às quatorze horas, e, às sextas-feiras, às nove horas, pelo relógio do plenário, presentes no recinto pelo menos um vigésimo da composição do Senado, e terá a duração máxima de quatro horas e trinta minutos, salvo prorrogação, ou no caso do disposto nos arts. 178 e 179”.