



Poder Legislativo

*Prerrogativas, Impedimentos e Perda do Mandato Parlamentar.
Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.
Dos Tribunais de Contas.*

Dirley da Cunha Júnior



Fanpage do Facebook: Dirley da Cunha Júnior

E-mail: dirleyvictor@uol.com.br



SUMÁRIO

1. O Estatuto Constitucional dos Parlamentares.
2. Prerrogativas Parlamentares.
3. As imunidades
 - 3.1. Material (inviolabilidade);
 - 3.2. Formal (quanto à prisão e ao processo penal);
4. O privilégio de foro por prerrogativa da função.
5. Isenção do dever de testemunhar.
6. Isenção do serviço militar.
7. Subsistência das imunidades durante o Estado de Sítio.

SUMÁRIO

8. Incompatibilidades.

9. Perda do mandato.

9.1. Cassação;

9.2. Extinção.

10. Da Fiscalização contábil, financeira e orçamentária

10.1. Sistema de controle interno

10.2. Sistema de controle externo

11. Dos Tribunais de Contas.

11.1. Do Tribunal de Contas da União;

11.2. Do Tribunal de Contas dos Estados e do Distrito Federal;

11.3. Do Tribunal de Contas dos Municípios



O Estatuto Constitucional dos Parlamentares

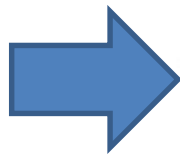
A Constituição dispõe de um conjunto de normas atinentes aos deputados e senadores, quer relativamente às suas prerrogativas, quer tocantemente às suas incompatibilidades e perda do mandato.

Trata, assim, de um verdadeiro ***Estatuto dos Congressistas***, que representa o próprio regime jurídico-constitucional dos parlamentares. Essas normas aplicam-se aos deputados estaduais e distritais, por força do § 1º do art. 27. E, em parte, aos Vereadores.



As Prerrogativas Parlamentares

Destinam-se a assegurar a autonomia e independência *funcional* dos parlamentares. Compreendem:



a) As imunidades;

b) O privilégio de foro por prerrogativa da função;

c) A isenção do dever de testemunhar;

d) A isenção do serviço militar;

e) A subsistência das imunidades durante o Estado de Sítio.



As Imunidades

As imunidades protegem os parlamentares em relação às suas opiniões, palavras e votos; e em face de prisões e do processo penal. Compreendem as imunidades:



Material

Formal



A Imunidade Material

Consiste na *inviolabilidade*, civil e penal, dos deputados e senadores por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. É **causa excludente da tipicidade da conduta**.

Pressupõe o exercício do mandato parlamentar e só alcança as manifestações dos parlamentares que guardarem nexos com o desempenho das funções, independentemente do local de suas manifestações.

Estende-se aos deputados estaduais e distritais. Porém, quanto aos vereadores, a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos limita-se ao exercício do mandato na *circunscrição do Município*.



A Imunidade Material (Acórdão do STF)

“A manifestação parlamentar do querelado guardou nexo de causalidade com o exercício da atividade legislativa, não havendo justa causa para a deflagração da ação penal de iniciativa privada. A imunidade material parlamentar **exclui a tipicidade do fato** praticado pelo deputado ou senador consistente na manifestação, escrita ou falada, exigindo-se apenas que ocorra no exercício da função. Tal razão fundamenta a rejeição da denúncia com base no art. 43, I, do CPP. O STF já firmou orientação no sentido de que o relator pode determinar o arquivamento dos autos quando as supostas manifestações ofensivas estiverem acobertadas pela imunidade parlamentar material (PET 3.162, rel. min. Celso de Mello, *DJ* de 4-3-2005; PET 3.195, rel. min. Cezar Peluso, *DJ* de 17-9-2004; PET 3.076, rel. min. Gilmar Mendes, *DJ* de 9-9-2004; PET 2.920, rel. min. Carlos Velloso, *DJ* de 1-8-2003).” (Inq 2.273, rel. min. Ellen Gracie, decisão monocrática, julgamento em 15-5-2008, *DJE* de 26-5-2008.) **No mesmo sentido: Pet 4.934**, rel. min. **Dias Toffoli**, decisão monocrática, julgamento em 25-9-2012, *DJE* de 28-9-2012.



A Imunidade Formal

A imunidade formal protege os parlamentares contra prisões e a continuidade de processo penal.

Em relação as prisões, assegura que 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 24 horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. A imunidade formal quanto à prisão do parlamentar estende-se aos deputados estaduais e distritais, menos aos vereadores.



A Imunidade Formal

Em relação ao **processo penal**, a imunidade consiste na possibilidade de **sustação do processo penal** contra o deputado ou senador, por crime cometido após a diplomação.

Assim, recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (CF, art. 53, § 3º)

O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

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



A Imunidade Formal (Acórdão do STF)

"Constitucional. Imunidade processual. CF, art. 53, § 3º, na redação da EC 35/2001. Deputado estadual. Mandatos sucessivos. O STF, em várias oportunidades, firmou o entendimento de que a EC 35, publicada em 21-12-2001, tem **aplicabilidade imediata**, por referir-se a imunidade processual, apta a alcançar as situações em curso. Referida emenda 'suprimiu, para efeito de prosseguimento da *persecutio criminis*, a necessidade de licença parlamentar, distinguindo, ainda, entre delitos ocorridos antes e após a diplomação, para admitir, somente quanto a estes últimos, a possibilidade de suspensão do curso da ação penal' (**Inq. 1.637**, Ministro **Celso de Mello**). Em face desta orientação, carece de plausibilidade jurídica, para o fim de atribuir-se efeito suspensivo a recurso extraordinário, a tese de que a norma inscrita no atual § 3º do art. 53 da Magna Carta se aplica também a crimes ocorridos após a diplomação de mandatos pretéritos." (**AC 700-AgR**, Rel. Min. **Ayres Britto**, julgamento em 19-4-2005, Primeira Turma, *DJ* de 7-10-2005.) **No mesmo sentido: AI 769.867-AgR**, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 8-2-2011, Primeira Turma, *DJE* de 24-3-2011; **AI 769.798-AgR**, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 1º-2-2011, Primeira Turma, *DJE* de 23-2-2011.



O privilégio de foro por prerrogativa da função

os Deputados e Senadores, *desde a expedição do diploma*, serão submetidos a julgamento perante o *Supremo Tribunal Federal*.

Tratando-se de Deputados Estaduais e Distritais, o foro competente é o *Tribunal de segundo grau*, conforme previsto nas Constituições estaduais.

Os Vereadores podem ter prerrogativa de foro, desde que prevista na Constituição do Estado, salvo tratando-se de crime doloso contra a vida, que é de competência do Tribunal do Júri (CF, art. 5º, XXXVIII, d).



O privilégio de foro por prerrogativa da função

SÚMULA 704 DO STF: *Não viola as garantias do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal a atração por continência ou conexão do processo do co-réu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados.*

SÚMULA 721 DO STF: *A competência constitucional do tribunal do júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela constituição estadual.*



Isenção do dever de testemunhar

Segundo a Constituição, os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. (CF, art. 53, § 6º)



Isenção do serviço militar

Segundo a Constituição, *dependerá de prévia licença* da casa respectiva a incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra. (CF, art. 53, § 7º)



Subsistência das imunidades durante o Estado de Sítio

Mesmo durante o estado de sítio, as imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão, *só podendo ser suspensas* mediante o voto de *dois terços* dos membros da Casa respectiva, e mesmo assim nos casos de *atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional*, que sejam incompatíveis com a execução da medida. (CF, art. 53, § 8º)



Incompatibilidades

Não podem os parlamentares:

(I) *DESDE A EXPEDIÇÃO DO DIPLOMA:*

- a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades constantes da alínea anterior; e

(II) *DESDE A POSSE:*

- a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades referidas no item I, “a”;
- c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o item I, “a”;
- d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo



Incompatibilidades (Exceção)

Todavia, não perderá o mandato o Deputado ou Senador: investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária, podendo o Deputado ou Senador licenciado do mandato para investir-se em qualquer destes cargos optar pela remuneração do mandato



Perda do mandato

O deputado ou senador pode perder o mandato nas hipóteses do art. 55 da Constituição. A perda do mandato parlamentar pode ocorrer por meio da **cassação** e da **extinção**.

A **cassação** do mandato do parlamentar depende de deliberação da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, por voto da maioria absoluta de seus membros, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.



A EC nº 76, de 28/11/2013, alterou o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da CF, para **abolir a votação secreta** nos casos de **perda de mandato de Deputado ou Senador** e de **apreciação de veto**.



Perda do mandato

Já a **extinção** do mandato parlamentar não depende de deliberação ou decisão da casa que integra, mas de simples ato meramente *declaratório da Mesa* diretora, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.



Cassação do mandato parlamentar

A perda do mandato por **CASSAÇÃO** pode ocorrer quando o deputado ou senador:

(1) infringir qualquer das proibições estabelecidas no art. 54 (as *incompatibilidades*, examinadas);

(2) cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar, entendendo-se por conduta incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas; e

(3) sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.



Extinção do mandato parlamentar

A perda do mandato do parlamentar por meio da **EXTINÇÃO** ocorre nas seguinte hipóteses:

(1) deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

(2) perder ou tiver suspensos os direitos políticos; e

(3) quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição.



Da Fiscalização contábil, financeira e orçamentária

A Constituição prevê ***dois sistemas*** de fiscalização contábil, financeira e orçamentária das entidades federadas e de suas respectivas administrações direta e indireta: 1) um *sistema interno*; e 2) um *sistema externo*.

O ***sistema de controle interno*** é exercido por cada Poder, por meio de seus próprios órgãos, visando aferir a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O ***sistema de controle externo*** é exercido pelo Poder Legislativo sobre as entidades federadas e suas respectivas administrações direta e indireta, com o auxílio do Tribunal de Contas.



Da Fiscalização contábil, financeira e orçamentária

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.



Da Fiscalização contábil, financeira e orçamentária (Prova)

(TCM/RJ/Procurador/2008) O sistema de controle interno das contas públicas ocorre no âmbito:

- a) do Executivo Federal.
- b) do Legislativo Federal.
- c) do Judiciário Federal.
- d) da atividade administrativa de cada um dos poderes.
- e) da atividade administrativa nas três esferas da Federação.

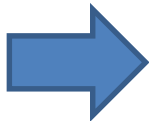
Obs: A resposta correta é a letra “D”.



Dos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas são órgãos de natureza técnica que têm por finalidade auxiliar o Poder Legislativo na atividade de controle externo e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades federadas e de suas respectivas administrações direta e indireta. Embora órgãos de auxílio do Poder Legislativo a este não integram, tampouco se subordinam, mantendo com ele apenas uma relação de vinculação institucional. São órgãos autônomos e independentes, inclusive gozando das mesmas garantias institucionais do Poder Judiciário, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da Constituição (que dispõe da autonomia administrativa e de autogoverno dos Tribunais Judiciais).

Tribunais de Contas



→ Tribunal de Contas da União;

→ Tribunal de Contas dos Estados e do Distrito Federal;

→ Do Tribunal de Contas dos Municípios



Do Tribunal de Contas da União

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.



Do Tribunal de Contas da União

O TCU compõe-se de *nove Ministros* e tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional. Os Ministros do TCU serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

- (I) mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;
- (II) idoneidade moral e reputação ilibada;
- (III) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- (IV) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Os Ministros do TCU serão escolhidos:

- (I) *um terço* (isto é, 03) pelo Presidente da República, com *aprovação do Senado Federal*, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;
- (II) *dois terços* (isto é, 06) pelo Congresso Nacional.



Do Tribunal de Contas dos Estados e do Distrito Federal

O controle externo, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, é da competência, respectivamente, das Assembleias Legislativas dos Estados e da Câmara Legislativa do DF, com o *auxílio* de seus Tribunais de Contas.

As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por *sete Conselheiros*. Advirta-se que o STF *sumulou* entendimento segundo o qual *“No Tribunal de Contas estadual, composto por sete Conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro à sua livre escolha”* (SÚM. 653).



Do Tribunal de Contas dos Municípios

O controle externo dos Municípios, de incumbência das Câmaras Municipais, será exercido com o *auxílio* dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, cujo parecer *prévio* emitido sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

A Constituição, porém, *veda* que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas. Mas não proíbe que os Estados criem *órgão estadual* denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora sejam órgãos estaduais – atuam onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores

