



Dr. Josué dos Santos Ferreira

Fundador e Presidente Nacional do Instituto de Estudos Legislativos Brasileiro – IDELB



# O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO É ESSENCIAL PARA ASSEGURAR O PROCESSO DEMOCRÁTICO E O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE DIREITO

No Brasil, o Poder Legislativo Federal é composto do Senado Federal, que tem um colegiado de 81 Senadores da República como representantes dos Estados e do Distrito Federal; da Câmara dos Deputados, que tem um colegiado de 513 Deputados Federais como representantes do povo; e do Tribunal de Contas da União, que tem um colegiado de 14 Ministros, órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional nas atividades de controle e fiscalização externa. Entre as principais atribuições do Congresso Nacional, está a responsabilidade de elaborar leis e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União. Essas responsabilidades são impostas pelos artigos 48 e 49 da Constituição Federal. Há ainda, nos artigos 51 e 52 da Constituição Federal, as atribuições exclusivas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente.

Cabe ainda ao Congresso Nacional a organização de todo o território nacional em Estados, a criação de órgãos públicos, cargos e empregos públicos federais. Compete-lhe, legislar a respeito de todos os ramos do direito, desapropriação, águas, energia, petróleo, informática, serviço postal, comércio exterior e interestadual, jazidas minerais, emigração e imigração, nacionalidade, cidadania, naturalização, educação, registros públicos, contratos na administração pública, defesa nacional e propaganda comercial.

O Congresso Nacional deve, ainda, decidir sobre tratados e acordos internacionais que envolvam o patrimônio nacional, autorizar o Presidente da República a tomar medidas como declarar guerra, celebrar a paz ou permitir forças estrangeiras no território do País. Caso o Presidente ou o Vice-Presidente da República necessitem afastar-se do País por mais de quinze dias, precisará também da autorização do Congresso Nacional.

## Atribuições exclusivas da Câmara dos Deputados

Art. 51 da Constituição Federal. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

- I – Autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;
- II – proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- III – elaborar seu regimento interno;
- IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- V – eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

## Atribuições exclusivas do Senado Federal

Art. 52 da Constituição Federal. Compete privativamente ao Senado Federal:

- I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
- II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;
- III – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:
  - a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
  - b) ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
  - c) Governador de território;
  - d) Presidente e Diretores do Banco Central;
  - e) Procurador-Geral da República;
  - f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

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

V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios;

VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;

VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal;

VIII – dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;

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

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

XII – elaborar seu regimento interno;

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

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

XV – avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos municípios.

O processo legislativo é a sucessão de atos realizados para a produção das leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a regras próprias, dadas pela Constituição Federal de 1988, por leis e regimentos especificados conforme o nível de competência normativo. Na produção das leis federais, as regras são dadas pela Constituição Federal de 1988 pela Lei Complementar nº 95/1998, pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pelo Regimento Comum do Congresso Nacional. Enquanto a Constituição Federal de 1988, dita regras de âmbito geral (iniciativa, quórum, trâmite, sanção e veto), os regimentos internos disciplinam os demais detalhes do processo legislativo (trabalho das comissões, prazos para emendamento, emissão de pareceres, regras de votação e destaques). A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1988, regulamenta o artigo 59, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, cujas normas e diretrizes são estabelecidas pelo Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

As normas jurídicas produzidas de acordo com as regras do processo legislativo são as enumeradas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

O processo legislativo brasileiro é bicameral, pois envolve a manifestação de vontade de duas Câmaras Legislativas para a produção das normas jurídicas. As normas que se submetem a esse procedimento são as emendas à Constituição Federal, as leis federais complementares, ordinárias e delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos federais e as resoluções comuns das duas Casas do Congresso Nacional. Todas essas normas são apreciadas pelas duas Casas, em conjunto ou separadamente.

Cada uma das Casas do Congresso Nacional são independentes entre si e produzem os atos de sua competência conforme as regras dos respectivos regimentos internos. No entanto, há regras definidas na Constituição Federal de 1988 para as disposições comuns do processo legislativo que obrigam as duas Casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal,

visando à similaridade de tratamento às proposições que tramitam entre elas, como é o caso de projeto de lei – para exemplificar, o rito mais comum do procedimento legislativo bicameral ocorre, em linhas gerais, quando um projeto é aprovado em uma das Casas (Casa de origem) e encaminhado, em autógrafos, à segunda Casa (Casa revisora). A Casa revisora poderá rejeitá-lo, aprová-lo na íntegra ou aprová-lo com emendas. Se rejeitado, o projeto será arquivado. Se aprovado integralmente, será encaminhado à promulgação, se tratar de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional ou dependente de sanção ou veto do Presidente da República. No último caso, se aprovado com emendas, o projeto será encaminhado à Casa de origem, para que esta aprecie as emendas propostas pela Casa revisora.

## As matérias sujeitas à apreciação conjunta das duas Casas do Congresso Nacional

Existem projetos que tramitam conjuntamente nas duas Casas. São os relativos às leis orçamentárias – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e suas alterações e as Medidas Provisórias editadas pelo Poder Executivo. Além disso, ainda se submetem à deliberação das duas Casas, em sessão conjunta, os vetos presidenciais a projetos de lei e a prestação de contas do Presidente da República que, após parecer prévio do Tribunal de Contas da União (TCU), será apreciada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Quando há exigência constitucional de apreciação conjunta de uma matéria pelas duas Casas do Congresso Nacional, a tramitação da matéria exigirá a formação de Comissões Mistas de Deputados e Senadores para a elaboração dos respectivos pareceres, em sessão conjunta das duas Casas para a deliberação final.

Historicamente, o Senado Federal desempenha três funções fundamentais no ordenamento jurídico-institucional brasileiro: legislar, fiscalizar o exercício do poder e legitimar o poder estabelecido. A garantia da estabilidade institucional e territorial foi um papel primordial desempenhado pelo Senado Federal desde a Independência até o período da Guerra Fria, na segunda metade do século passado. Nessa longa fase, o País, assim como a América Latina, esteve ameaçado por um processo político dinâmico que se debatia entre diversas visões sobre como um Estado nacional deveria constituir-se. Sempre que o País vivia momentos de incerteza ou caos, olhava-se para o Senado Federal como referência de última instância para saber o que deveria ser feito com o patrimônio público.

A legitimação do poder político se fez na maioria do tempo em consultas ao Parlamento. Nos momentos mais recentes, destacamos as crises nas sucessões de presidentes eleitos depois do fim do Estado Novo de Getúlio Vargas. Na renúncia do Presidente Jânio Quadros, em 1961, o Congresso Nacional, sob pressão, foi consultado sobre a volta do Vice-Presidente João Goulart ao Brasil – ele estava em viagem oficial à China – e acabou aprovando a Emenda Constitucional nº 4, que instituiu o parlamentarismo, viabilizando a posse de Jango. Até mesmo no regime militar, o Parlamento foi mantido aberto para legitimar os ocupantes do poder. Prova disso é que os ritos de posse dos presidentes militares continuaram a ser realizados no Congresso.

O Congresso continuou a ser um instrumento de negociação política. O regime era de exceção ditatorial, mas não se mantinha somente por meio da força. Era necessário o espaço para interlocução já ocupado historicamente pelo Parlamento. Na história do Senado da República destacaram-se grandes personagens brasileiros, como o patrono da Casa, Senador e advogado Rui Barbosa de Oliveira, exímio orador, defensor das liberdades civis e um idealista nato pregando sempre em seus brilhantes discursos proferidos na tribuna da Casa que a opinião pública terá que ser vigilante, representação popular honesta, justiça independente. Tais os complementos necessários, os elementos integrantes de todas as cartas fundamentais, sendo a mensagem clara de defender os pilares da democracia, liberdade e justiça do Estado de Direito. Dessa forma, o Poder Legislativo é fundamental para assegurar o processo democrático e o desenvolvimento do Estado de Direito.