



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

AP 470- MINAS GERAIS

VOTO SOBRE PERDA DO MANDATO PARLAMENTAR

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Revisor:

A perda - definitiva - ou a suspensão - temporária - dos direitos políticos só se mostra viável, em nosso ordenamento legal, nas hipóteses taxativamente arroladas no art. 15 da Constituição da República. Quer dizer, apenas em situações excepcionais, descritas pelo legislador constituinte em *numerus clausus*, é que a Lei Maior admite que um cidadão seja privado, de forma permanente ou transitória, de um de seus mais importantes direitos fundamentais, qual seja, o direito de votar e ser eleito para um cargo público.

O mandato político, que resulta da vontade popular, expressa pelo voto direto, secreto universal e periódico, confere ao seu titular um plexo de prerrogativas



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

constitucionalmente asseguradas, dentro do respectivo prazo de duração.

A **perda** do mandato configura, pois, uma sanção excepcional, que se encontra regrada, adicionalmente pelo art. 55, I, II e VI, da Lei Maior, ao passo que a sua **extinção**, acha-se disciplinada nos incs. III, IV e V do mesmo dispositivo.

Na presente AP 470, porém, como se verá adiante, de modo mais detalhado, a hipótese é de aplicação do disposto nos incs. IV e VI do art. 55, de acordo com os quais ficará sem mandato o deputado *“que perder ou tiver suspensos os direitos políticos”* ou *“que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado”*.

Antes de ingressar no tema propriamente dito, ressalto que o disposto no já mencionado inc. III do art. 15 da vigente Carta Magna, o qual prevê a **suspensão dos direitos políticos**, no caso de *“condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos”*, não configura novidade no constitucionalismo brasileiro.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

De fato, tal consequência foi prevista originalmente no art. 8º da Constituição de 1824, que, no entanto, impunha essa sanção adicional somente aos réus condenados às penas de prisão ou de degredo. As Constituições posteriores não fizeram qualquer distinção entre os diversos tipos de pena que poderiam gerar tal efeito, bastando que se impusesse a alguém uma condenação criminal, qualquer que fosse a sua natureza, para acarretar a suspensão dos direitos políticos. Todas elas, porém, sem exceção, exigiam o trânsito em julgado da sentença condenatória, tal como o faz o texto constitucional em vigor.

Não há, por outro lado, qualquer dúvida a respeito da auto-aplicabilidade desse dispositivo constitucional, seja na doutrina, seja na jurisprudência, existindo diversos precedentes em tal sentido nesta Suprema Corte. Exemplos: RE 179.502; RE 418.876; e Ag. Reg. em RE 22.470.

Como regra geral, a suspensão dos direitos políticos, inclusive no caso de condenação criminal transitada em



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

julgado, traz como consequência a **perda do mandato eletivo**. Em outras palavras, esse efeito acessório da condenação leva à cessação do exercício do mandato do político que dela foi alvo.

Tal corolário, a princípio, aplica-se a todos aqueles que exercem mandatos eletivos, abrangendo também os parlamentares federais, quando decretada a suspensão de seus direitos políticos.

Com relação aos senadores e deputados, contudo, a Constituição contempla uma exceção à regra geral, no art. 55, § 2º, no tocante à perda imediata do mandato na hipótese de condenação criminal transitada em julgado.

Nessa situação diferenciada, a perda do mandato não será automática, embora seja vedado, desde logo, aos parlamentares atingidos pela condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos, disputar novas eleições, porquanto perderam a condição de elegibilidade. Veja-se, a propósito, o Resp 13.324 do Tribunal Superior Eleitoral.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

Essa ressalva não contempla apenas os parlamentares federais, estendendo-se igualmente aos deputados estaduais e distritais, conforme explicitarei a seguir. A regra da cassação imediata dos mandatos, no entanto, aplica-se, por inteiro e de imediato, aos vereadores, bem como aos prefeitos, governadores e ao próprio Presidente da República, por força do que se contém no referido art. 15, III, da Constituição. Nessa linha cito RE 179.502 e RE 225.019, ambos do Pleno desta Corte.

Vale lembrar, contudo, por oportuno, que a perda do mandato do Presidente da República regula-se por um procedimento complexo, regido pelo disposto nos arts. 85 e 86 de nossa Lei Maior. Ou seja, depende da observância de um rito especial, caracterizado por um maior cuidado, por tratar-se do afastamento do Chefe de Estado e de Governo do País.

A exceção em que se enquadram os senadores e deputados, como afirmei acima, abrange também os deputados estaduais e distritais, por força do que se contém nos arts. 27, § 1º, e 32, § 3º, da CF, segundo os quais se



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

aplicam àqueles as mesmas garantias asseguradas aos parlamentares federais.

Em outras palavras, a perda do mandato dos parlamentares federais, estaduais e distritais, no caso de condenação criminal transitada em julgado, será decidida pela Casa Legislativa a que pertencem, pelo voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação de partido político nela representada ou da respectiva Mesa, nos exatos termos do que dispõe o art. 55, § 2º, da Lei Maior.

Observo, na sequência, que não há falar, na espécie, de incidência do art. 43, V, do Código Penal, que autoriza a interdição temporária de direitos, na qual se enquadraria a suspensão de direitos políticos. É que, nos termos do art. 44 do mesmo *Codex*, as penas restritivas de direito são autônomas e substituem as penas privativas de liberdade, quando a pena privativa de liberdade não for superior a quatro anos, o que não é o caso dos réus desta AP detentores de mandato parlamentar.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

Depois, assinalo que a hipótese de perda do mandato eletivo, decorrente de condenação criminal transitada em julgado, também encontra respaldo na legislação infraconstitucional, ou seja, no art. 92, I, **a** e **b**, do Estatuto Repressivo, o qual, no entanto, por óbvio, deve ser interpretado em harmonia com o que dispõe a Carta Magna, e não o contrário.

Gomes Canotilho, nesse sentido, chama a atenção para o verdadeiro contrassenso lógico e jurídico de interpretar-se a Constituição segundo a lei ordinária, porquanto se incorreria em evidente inconstitucionalidade¹, reverberando, nesse aspecto, a advertência de juristas alemães que repudiam essa exegese, que subverte a hierarquia normativa, à qual denominam de *gesetzeskonformen Verfassungsinterpretation*.

Com efeito, a jurisprudência consolidada, bem assim a melhor doutrina sobre o assunto sinaliza que a perda do mandato nos casos de condenação criminal transitada em

¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5ª. Coimbra: Almedina 1991, p. 242.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

julgado, em se tratando de deputados e senadores, regrada pelo art. 55, § 2º, da Lei Maior, não é automática.

Isso porque tal hipótese não se confunde com a perda de mandato acarretada, por exemplo, em virtude de faltas injustificadas às sessões parlamentares ou por força de decisão da Justiça Eleitoral, quer dizer, aquelas situações previstas no art. 55, III, IV e V, da Constituição em que a cessação do mandato "**será declarada** pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa", nos termos do que estabelece § 3º do mesmo dispositivo.

São situações bem distintas, às quais o constituinte desejou conferir um tratamento diferenciado, apartando com clareza as consequências jurídicas que elas ensejam.

Com efeito, absolutamente diversa daquela aqui tratada é a hipótese de perda automática de mandato por decreto da Justiça Eleitoral, uma vez que ela se encontra expressamente prevista no inc. V do art. 55 da



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

Constituição.

É que o constituinte originário, nesse caso, houve por bem conferir ao Judiciário o poder de cassar mandatos daqueles que foram ilegitimamente eleitos, seja porque deturparam a manifestação da vontade popular, seja porque fraudaram processo eleitoral.

Nesse sentido, ressalto que o art. 14, § 10, da Lei Maior autoriza a impugnação do mandato eletivo *"ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude"*.

Por isso, no caso do art. 55, V, da Constituição, a saber, *"quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição"*, o § 3º do mesmo dispositivo, como visto, estabelece que **"a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva"** (grifei). Cuida-se, pois, de um ato meramente declaratório do órgão dirigente do Legislativo.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

Sublinhe-se, todavia, que, quando o mandato resulta do livre exercício da soberania popular, ou seja, quando o parlamentar é legitimamente eleito, excluída a existência de fraude, e incorrendo impugnação à sua eleição, falece ao Judiciário, competência para decretar a perda automática de seu mandato, pois ela será, nos termos do art. 55, VI, § 2º, da Constituição, "**decidida** pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa" (grifei).

Vê-se, pois, que o Texto Magno é claro ao outorgar, nesse caso, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, a competência de decidir e não meramente declarar a perda de mandato de parlamentares das respectivas Casas.

Auro Augusto Caliman, estudando a questão, em obra especializada, assevera o seguinte:

"Da análise das normas, conclui-se como especial a hipótese prevista no inciso VI do artigo 55, daí sua superior imperatividade em relação à norma geral de perda dos direitos políticos prevista no inciso IV



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

deste mesmo artigo, combinado com o artigo 15, inciso III. Conseqüentemente, a decisão da perda do mandato parlamentar será constitutiva quando ocorrer condenação por infração criminal; e declaratória para as demais hipóteses de perda de direitos políticos.

A perda do mandato, não só dos parlamentares federais, como também dos estaduais e distritais, em decorrência de condenação por infração criminal, não será automática, mediante ato declaratório da Mesa da respectiva Casa Legislativa. Poderá ocorrer, sim, mas somente após soberana decisão do plenário, na votação do projeto de resolução que preveja a perda em razão de condenação criminal. Trata-se de **decisão política, não vinculada a nada.** Se, em escrutínio secreto, maioria absoluta dos parlamentares da Casa Legislativa decidir aprovar o projeto de resolução que concluiu pela perda de mandato, o mandato estará cassado. Posto a votos e **não atingido o quorum de maioria absoluta para aprovação do projeto, o parlamentar continuará investido no mandato e a propositura será considerada rejeitada, pois 'a simples maioria importa absolvição'**"² (grifei).

De seu turno, o Ministro recém-empossado desta Casa, Teori Albino Zavascki, em artigo acadêmico publicado no mês de março de 1997, expressa o seguinte entendimento acerca do assunto:

² CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 153.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

"Aos agentes políticos titulares de cargos eletivos ou não - exige-se, portanto, o pleno gozo dos direitos políticos, não apenas para habilitar-se ou investir-se no cargo, mas igualmente, para nele permanecer. Assim, a superveniente perda ou suspensão dos direitos de cidadania implicará, automaticamente, a perda do cargo. **Há, porém, uma exceção: a do parlamentar que sofrer condenação criminal. O trânsito em julgado da condenação acarreta, como já se viu, a suspensão, ipso iure, dos direitos políticos** (CF, art. 15, III), **mas não extingue, necessariamente, o mandato eletivo.** Ao contrário das demais hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos, que geram automática perda do mandato (art. 55, IV, da CF), perda que 'será declarada pela Mesa da Casa respectiva...' (art. 55, § 3º), em caso de condenação criminal a perda do mandato (art. 55, VI) '...será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta...' (CF, art. 55, § 2º). Ou seja: **não havendo cassação do mandato pela Casa a que pertencer o parlamentar, haverá aí a hipótese de exercício do mandato eletivo por quem não está no gozo dos direitos de cidadania.** Esta estranha exceção poderá representar, quem sabe, um mecanismo de defesa contra o exacerbado rigor do art. 15, III, do texto constitucional, mas é curioso que assim seja, dado que a condenação do parlamentar só se tornou viável ante a prévia licença dos seus pares para a instauração da



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

ação penal (CF, art. 53, § 1º).

*25. A essa altura cumpre referir o art. 92, I, do CP, que prevê como 'efeitos da condenação: I - a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública quando a pena aplicada for superior a quatro anos; ...'. À luz da Constituição passada entendia-se que não era legítimo o dispositivo no que se referia ao mandato eletivo, já que, implicando suspensão de direito político, a pena não poderia ser criada senão em lei complementar, como exigia o § 3º, do art. 149, da CF/69. Pois bem, no regime constitucional vigente, com mais razão a disposição é inaplicável: o mandato eletivo ou se extingue automaticamente pela suspensão dos direitos políticos acarretada pela sentença penal condenatória transitada em julgado, ou, **no caso de mandato parlamentar, dependerá de decisão da respectiva Casa Legislativa, como antes se viu**"³ (grifei).*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta para a mesma direção. Senão vejamos.

No Mandado de Segurança 21.443/DF, relatado pelo Min. Octávio Gallotti, esta Suprema Corte enfrentou o tema da

³ ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos Políticos - perda, suspensão e controle jurisdicional. *Revista de Processo* nº 85, do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Jan-Mar de 1997, pp. 188-189.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

cassação do mandato parlamentar, decidindo, unanimemente, conforme segue:

"Cassação de mandato de parlamentar (art. 55, II, da Constituição Federal). Ato disciplinar da competência privativa da Câmara respectiva, situado em instância distinta da judiciária e dotado de natureza diversa da sanção penal, mesmo quando a conduta imputada ao deputado coincida com tipo estabelecido no Código Penal. Pedido indeferido".

Não obstante o caso concreto cuidasse de perda de mandato por falta de decoro parlamentar, a questão constitucional subjacente à cassação de mandato parlamentar foi profundamente discutida, sendo de grande relevo jurídico o pronunciamento do Min. Paulo Brossard feito na ocasião, *in verbis*:

"10. A Constituição reserva à Câmara e ao Senado a competência para decretar a perda do mandato de Deputado ou Senador, 'cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar'. A decisão há de ser tomada 'por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa', art. 55, II, parágrafo 2°.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

Observadas as formalidades constitucionalmente enunciadas, a decisão, da Câmara ou do Senado, poderá ser discutível, poderá ser injusta, poderá ser desacertada, mas será definitiva e irrecorrível; será insuscetível de revisão judicial. Porque a Constituição deu à Câmara e só à Câmara, ao Senado e só ao Senado, a competência para decidir algo que à Câmara e ao Senado diz respeito.

(...)

11. Trata-se de uma competência exclusiva da Câmara e só ela, bem ou mal, pode exercitar. Segundo a Constituição, 'perderá o mandato o Deputado ou Senador... cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar', art. 55, II; declarado por quem? Pela Câmara a que pertencer o parlamentar, Câmara dos Deputados ou Câmara dos Senadores, observados os requisitos taxativamente indicados no parágrafo 2º do mesmo artigo: voto secreto, maioria absoluta, provocação da Mesa ou de partido político com representação no Congresso, assegurada ampla defesa.

(...)

O fato é que, bem ou mal, a Constituição conferiu à Casa, a que pertencer o parlamentar, a competência, exclusiva, para decretar a perda de mandato, numa decisão que é constitutiva-negativa, na lição de PONTES DE MIRANDA, Comentários, 1970, III, 39. Dessa decisão, insisto, não cabe recurso. A Câmara é instância originária e final.

(...)



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

14. Aliás, em princípio, das decisões da Câmara, como do Senado, relativas a atribuições constitucionais privativas, não cabe recurso ao Poder Judiciário. Melhor seria dizer, não cabe recurso. **Se as casas do Congresso procederem mal, em assunto de sua competência exclusiva, só caberá o remoto e incerto recurso para a opinião pública e o eleitorado.** Como disse RUI BARBOSA,

'em todas as organizações políticas ou judiciais há sempre uma autoridade extrema para errar em último lugar... O Supremo Tribunal Federal, não sendo infalível, pode errar, mas a alguém deve ficar o direito de errar por último, de decidir por último, de dizer alguma coisa que deva ser considerada como erro ou como verdade. Isto é humano', Obras Completas, XLI, 1914, III, p. 259.

O STF também erra. E errando em último lugar, só escassamente haverá meio de corrigir o erro, por meio de rescisória ou revisão criminal.

15. Sem contradição, o parlamentar poderá ser absolvido no juízo criminal e ter seu mandato extinto por falta de decoro, decretada pela Câmara. Os pressupostos de uma e outra decisão são diferentes. **Ocorrendo condenação criminal, hipótese prevista no inciso VI do art. 55, da Constituição, a Câmara declarará a perda do mandato ou não;** a hipótese se não confunde com a prevista no inciso II do mesmo artigo; neste caso, e independente de sentença, a Câmara



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

decretará ou não a perda do mandato; se o fizer, nada impede que o ex-parlamentar, contra o qual tenha sido oferecida denúncia pelo MP pela prática de suposto crime, possa vir a ser absolvido.

Desse modo, o parlamentar pode ser condenado sob o ponto de vista disciplinar e absolvido no juízo criminal, e a recíproca é verdadeira, tanto assim que, mesmo havendo condenação criminal, por não ter relação com o exercício do mandato, pode não sofrer a perda do mandato.

16. Em outras palavras, se o parlamentar cometer um crime a Câmara não o processará nem o condenará por isso; é atribuição do Poder Judiciário fazê-lo; mas se o fato implicar em descompostura parlamentar, em falta de decoro, a Câmara poderá aplicar-lhe a sanção disciplinar da perda do mandato, seguindo-se o processo criminal na esfera própria, que poderá estar instaurado ou vir a instalar-se; a responsabilidade penal não exclui a responsabilidade disciplinar, e esta não elide aquela" (grifei).

Trago à colação, ainda, elucidativa passagem do voto de nosso decano, Min. Celso de Mello, exarado durante o julgamento do RE 179.502, de relatoria do Min. Moreira Alves, ocorrido em 31/5/1995, oportunidade em que o tema da perda do mandato parlamentar por cometimento de infração



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

criminal transitada em julgado foi extensamente debatido.

Confira-se:

*"Finalmente, a **alegada** existência de conflito **antinômico** entre a regra inscrita no art. 15, III, da Constituição e o preceito consubstanciado no art. 55, § 2º, da Carta Federal foi **corretamente** analisada, e **repelida**, pelo em. Relator em seu douto voto.*

(...)

*A concepção sistêmica do ordenamento jurídico impõe que se reconheça, desse modo, uma situação de **coexistência harmoniosa** entre as prescrições normativa que integram a estrutura em que ele se acha formalmente positivado.*

*A relação de antinomia referida constitui, no plano do sistema normativo consagrado pelo novo ordenamento constitucional, situação de **conflituosidade meramente aparente**.*

*A norma inscrita no art. 55, § 2º, da Carta Federal, **enquanto preceito de direito singular**, encerra uma importante garantia constitucional destinada a preservar, salvo deliberação em contrário da própria instituição parlamentar, a intangibilidade do mandato titularizado pelo membro do Congresso Nacional, impedindo, desse modo, que uma decisão emanada de outro Poder (o Poder Judiciário) implique, como consequência virtual dela emergente, a suspensão dos direitos políticos e a própria perda do mandato parlamentar.*



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

Não se pode perder de perspectiva, na análise da norma inscrita no art. 55, § 2º, da Constituição Federal, que esse preceito acha-se vocacionado a dispensar efetiva tutela ao exercício do mandato parlamentar, inviabilizando qualquer ensaio de ingerência de outro Poder na esfera de atuação institucional do Legislativo.

*Trata-se de prerrogativa que, **instituída em favor dos membros do Congresso Nacional**, veio a ser consagrada pela própria Lei Fundamental da República.*

*O legislador constituinte, ao dispensar esse especial e diferenciado tratamento ao parlamentar da União, certamente teve em consideração a **necessidade** de atender ao postulado da separação de poderes e de fazer respeitar a independência político-jurídica dos membros do Congresso Nacional.*

*Essa é, portanto, a **ratio** subjacente ao preceito consubstanciado no art. 55, § 2º, da Carta Política, que subtrai, por efeito de sua própria autoridade normativa, a nota de **imediatez** que, tratando-se de cidadãos comuns, deriva, exclusivamente, da condenação penal transitada em julgado.*

*Esse sentido da norma constitucional em questão tem sido acentuado, sem maiores disceptações, pela doutrina, cujo magistério proclama que, **nessa particular e específica situação** (CF, art. 55, VI), a privação dos direitos políticos **somente** gerará a **perda** do mandato legislativo, **se** a instituição parlamentar, em deliberação revestida de natureza constitutiva, assim o decidir em votação secreta e sempre por*



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

maioria absoluta (...)”.

Em decisões posteriores esta Suprema Corte trilhou o mesmo entendimento. Cito, nesse sentido, dois substanciais acórdãos sobre tal questão, o RE 225.019/GO, Rel. Min. Nelson Jobim, e o RE 418.876/MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

O primeiro julgado tratou da auto-aplicabilidade do art. 15, III, da Constituição, tendo como recorrente um Prefeito de uma cidade goiana. O Min. Nelson Jobim, com a sua habitual objetividade, explicitou bem as características da hipótese prevista no art. 55, § 2º, da Carta Magna, nestes termos:

“A perda do mandato, por condenação criminal, não é automática: depende de um juízo político do plenário da casa parlamentar (art. 55, § 2º).

A Constituição outorga ao Parlamento a possibilidade da emissão de um juízo político de conveniência sobre a perda do mandato.

Desta forma, a rigor, a condenação criminal, transitada em julgado, não causará a suspensão dos direitos políticos, tudo porque a perda do mandato



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

depende de uma decisão da Casa Parlamentar respectiva e não da condenação criminal” (grifei).

No segundo precedente, que também tratava da perda do mandato eletivo de Prefeito, constou da ementa o seguinte:

*“Da suspensão de direitos políticos - efeito da condenação criminal transitada em julgado - **ressalvada a hipótese excepcional do art. 55, § 2º, da Constituição** - resulta por si mesma a perda do mandato eletivo ou do cargo do agente político” (grifei).*

Outro julgamento que convém ressaltar é o da AP 481, por ter tido a participação da maioria dos atuais membros deste Tribunal. À época, pronunciei-me nos termos abaixo:

“Acho que estamos diante de dois institutos que são regradados distintamente: um, é a suspensão prevista no artigo 15, inciso III. Esta opera, a meu ver, automaticamente e é uma consequência da condenação criminal; outro, a perda. A perda é outro instituto.

(...)

A perda é algo tão grave, que só pode ser decretada pelo próprio Congresso Nacional.

Nos casos de suspensão, que equivalem àqueles impedimentos em que o senador ou deputado é substituído por seu suplente, não há necessidade de



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

uma decretação de um juízo de valor por parte do Congresso Nacional”.

Também merece destaque o voto do Ministro Cezar Peluso, então Presidente do STF, que observou o seguinte:

“(...) a mera condenação criminal em si não implica, ainda durante a pendência dos seus efeitos, perda automática do mandato. Por que não implica? Porque se implicasse, o disposto no artigo 55, VI, c/c § 2º, seria norma inócua ou destituída de qualquer senso; não restaria matéria sobre a qual o Congresso pudesse decidir. Se fosse sempre consequência automática de condenação criminal, em entendimento diverso do artigo 15, III, o Congresso não teria nada por deliberar, e essa norma perderia qualquer sentido”.

A situação ora enfrentada não difere substancialmente, em suas balizas fático-jurídicas, daquelas que acabei de mencionar, merecendo, portanto, idêntico tratamento por parte desta Suprema Corte.

Não existem dúvidas, a meu ver, de que a decretação de perda de mandato eletivo de parlamentar que se distancie das hipóteses regradas pelo texto constitucional implicará



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

uma grave violação ao princípio da soberania popular e, ademais, um sério agravo ao consagrado mecanismo de freios e contrapesos estabelecido no art. 2º, de nossa Lei Maior, que prevê a convivência independente, porém harmônica, entre os Poderes do Estado.

Recordo, aliás, como reminiscência histórica, que a repulsa mais intensa a qualquer impedimento tendente a tolher o pleno exercício do mandato parlamentar nos vem da Revolução Francesa de 1789, que, como sabemos, teve a primazia de substituir o absolutismo real pelo primado da soberania popular, vivificado por meio da manifestação de delegados eleitos pelos cidadãos.

Nesse contexto, os revolucionários franceses aboliram as mais que centenárias, mas nem por isso menos temíveis, *lettres de cachet*, grosso modo traduzidas por “cartas seladas”, em verdade, mandados de prisão secretos, assinados pelos monarcas, em conjunto com algum ministro, cerradas com o selo real, expedidas contra determinado súdito, sem direito a julgamento ou apelação, não raro em detrimento de representantes do povo, de maneira a impedi-



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

los de exercer livremente a atividade política, em particular de reunir-se com seus pares.

Na França pós-revolucionária, para que fosse, de pronto, assegurado o livre funcionamento da Assembleia Nacional, editou-se um decreto, datado de 20 de junho de 1789, por meio do qual se considerava traidor da nação e sujeito à pena capital qualquer pessoa, plebeu ou aristocrata, juiz ou integrante de tribunal, que interferisse na liberdade de ir e vir ou de manifestação de deputado representante do *Tiers État*.

Dito isso, relembro, por oportuno, que questão ora examinada nesta Suprema Corte foi extensamente discutida em nossa última Assembleia Nacional Constituinte, conforme se extrai da Ata da 224^a Sessão, realizada em 14/3/1988.

Naquela oportunidade, o seu Presidente, Deputado Ulysses Guimarães, encaminhou requerimento de destaque para emenda proposta pelo constituinte Antero de Barros, modificativa dos §§ 2º e 3º do art. 68 do projeto, que



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

correspondem aos mesmos parágrafos do atual art. 55 da Constituição.

Leio esse registro, legado para a posteridade.

"O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): - É a seguinte a matéria destacada:

EMENDA Nº 1.895 - MODIFICATIVA

(Do Sr. Antero de Barros)

Dá-se aos §§ 2º e 3º do art. 68 a seguinte redação:

'Art.68.....

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI deste artigo, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada plena defesa'.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): - O texto proposto é de autoria do nobre Constituinte Antero de Barros, com destaque do Constituinte Fernando Lyra, que querem o preceituado no inciso VI, que se refere a perda de mandato de Deputado e Senador.

Diz o texto do Inciso VI:

'Será cassado o mandato do Deputado ou Senador que sofrer condenação criminal, em sentença definitiva ou irrecorrível, pelo Supremo Tribunal Federal'.

O texto do 'Centrão' estabelece que, na hipótese - como está escrito no § 3º - quando houver condenação irrecorrível, a Mesa da Câmara dos Deputados, ou do Senado Federal, reconhece, homologa e ratifica essa situação da sentença que transitou em julgado - sentença irrecorrível do Supremo Tribunal Federal.

Querem os nobres autores que, havendo a sentença do Supremo Tribunal Federal, ainda seja suscetível de decisão por parte do Plenário, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Ou se mantém o texto, pelo qual a Mesa, de forma homologatória reconhece a decisão já tomada pelo Supremo Tribunal Federal, ou permanece a decisão pela Câmara ou Senado.

Há que se recordar também - e todos sabem disso - que, pela sistemática adotada na hipótese, no elastério estabelecido, o processo contra Deputado e Senador depende de autorização da Câmara ou do Senado. Somente com autorização da Câmara e do Senado o



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

processo poderá ir a julgamento no Supremo Tribunal Federal.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): - *Concedo a palavra ao nobre Constituinte Nelson Jobim, para encaminhar a votação.*

O SR. NELSON JOBIM (PMDB - RS. Sem revisão do orador.): - *Sr. Presidente Srs. Constituintes, o texto do projeto, no seu art. 66, enumera as hipóteses de perda de mandato de Deputado ou Senador, como segue infringência das hipóteses do artigo anterior, ou seja, daquelas que aprovamos, de autoria do Deputado Egídio Ferreira Lima; procedimento considerado incompatível com o decoro parlamentar; o não-comparecimento às sessões; perda ou suspensão de direitos políticos; decretação da Justiça Eleitoral; condenação e sentença criminal, irrecorrível e definitiva, ou condenação em ação popular.*

Portanto, são seis as hipóteses de perda de mandato nos §§ 1º e 2º do artigo se esclarece como ocorre a perda de mandato. Estabelecem esses parágrafos que, naquelas hipóteses de infringência das regras do artigo anterior, a perda do mandato será decidida pelo Plenário da Casa - Câmara ou Senado - como também, na hipótese de procedimento incompatível com decoro parlamentar, a decretação da perda de mandato será da competência do Plenário de cada uma das Casas. Já as hipóteses de não-comparecimento às sessões, perda ou suspensão de direitos políticos,



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

decretação da Justiça Eleitoral e condenação criminal em ação criminal ou em ação popular, seriam da competência da Mesa de cada uma das Casas, com efeito meramente declaratório.

Propõe a emenda do eminente Constituinte Antero de Barros, destacada pelo nobre Constituinte Fernando Lyra, que, na hipótese de condenação em ação criminal ou em ação popular, o ato seja da competência do Plenário e não da Mesa da respectiva Casa. Por quê? Porque o ato da Mesa é meramente declaratório da sentença judicial que implique perda de mandato. Neste caso, teríamos a seguinte hipótese absurda; um Deputado ou um Senador que viesse a ser condenado por acidente de trânsito teria imediatamente, como consequência da condenação, a perda do seu mandato, porque a perda do mandato é pena acessória à condenação criminal.

Portanto, o ato da Mesa seria meramente declaratório.

Visa a emenda a repor este equívoco e fazer com que a competência para a perda do mandato, na hipótese de condenação em ação criminal ou em ação popular, seja do Plenário da Câmara ou do Senado, e não de competência da Mesa.

Deste modo, tratar-se-ia de decisão política a ser tomada pelo Plenário de cada uma das Casas, na hipótese de condenação judicial de um Parlamentar, e não teríamos uma imediata entre a condenação e a perda do mandato, em face da competência que está contida no projeto.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

Portanto, faço um apelo aos Srs. Constituintes para que corrijam este equívoco, a fim de que, nas hipóteses de condenação em ação criminal ou em ação popular, a perda do mandato seja uma decisão soberana do Plenário da Câmara ou do Plenário do Senado.

Este é o sentido do encaminhamento, Sr. Relator. Espero que abrace em seu parecer esta emenda.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): - *Concedo a palavra ao nobre Relator Bernardo Cabral.*

O SR. BERNARDO CABRAL (Relator) (PMDB - AM. Sem revisão do orador.): - *Sr. Presidente, Srs. Constituintes, já por ocasião da publicação do parecer, em janeiro, a Relatório foi favorável à emenda do eminente Constituinte Antero de Barros. **Salientava que a matéria deve ser posta á deliberação plenária, não se sujeitando à automática declaração dos membros da Mesa, embora compreensível quanto a este e outros fatos.***

*Sr. Presidente, entendemos que o Plenário deve de manifestar. O Plenário é que deve julgar se um crime culposo, por acidente de trânsito, por atropelamento, implica perda de mandato parlamentar. **Opino pela aprovação, Sr. Presidente**" (grifei).*

A proposta foi aprovada por 407 votos favoráveis, dezesseis contrários e seis abstenções.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

Visto isso, permito-me, ainda, fazer algumas considerações no tocante à eventual incidência da Lei Complementar 135/2010, denominada "Lei da Ficha Limpa", com efeitos retroativos, quanto aos réus desta AP 470, os quais, como se sabe, conquistaram os respectivos mandatos nas Eleições Gerais de 2010.

Em primeiro lugar, rememoro aos eminentes pares que este Plenário, na Sessão de 23/11/2011, por apertada maioria, ou seja, por seis votos a cinco, e contra o meu entendimento, rejeitou a aplicação da Lei da Ficha Limpa para as Eleições de 2010, invocando o princípio da anterioridade da lei eleitoral, abrigado no art. 16 da Constituição.

Na oportunidade, prevaleceu o voto do Relator, Min. Gilmar Mendes, que deu provimento ao Recurso Extraordinário 633.703, interposto por Leonídio Correa Bouças, candidato a deputado estadual pelo PMDB, em Minas Gerais, considerado inelegível com fundamento na LC 135/2010.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

Pois bem. Por conta daquele julgado do Pleno do STF, caíram por terra todas as decisões prolatadas pelo Tribunal Superior Eleitoral - que teve a honra de conduzir nas Eleições Gerais de 2010 - as quais conferiam imediata aplicabilidade à Lei da Ficha Limpa, atingindo, inclusive, os candidatos eleitos naquele pleito.

A decisão desta Suprema Corte, da qual discordei respeitosa e fundamentadamente, permitiu, por exemplo, a posse dos Senadores Jader Barbalho (PMDB-PA) e Cássio Cunha Lima (PSDB-PB), bem como a de inúmeros outros candidatos então vetados pela Justiça Eleitoral.

Recordo que, depois, no julgamento da questão de fundo, esta Suprema Corte, embora tenha afastado a aplicação da Lei da Ficha Limpa ao pleito de 2010, sufragou a tese defendida pelo TSE, no sentido da plena constitucionalidade do referido diploma legal, nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade 29 e 30 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578, todas julgadas na Sessão de 16/2/2012.



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

Assim, entendo que os réus desta Ação Penal, eleitos no pleito de 2010, não podem, em consequência de eventual inelegibilidade decorrente da Lei Complementar 135/2010, perder, de forma automática, os respectivos mandatos, à revelia das regras constitucionais que lhe são aplicáveis.

Em suma, penso que a condenação criminal dos deputados na Ação Penal 470, depois de transitada em julgado, configura apenas uma condição necessária, mas não suficiente para a perda dos respectivos mandatos, a qual depende da instauração do competente processo pela Câmara, que não pode deixar de fazê-lo, se devidamente provocada nos termos do art. 55, § 2º, da Constituição.

Outra questão a ser considerada é a impossibilidade física de o condenado exercer o mandato parlamentar caso lhe seja imposto o regime fechado ou o semiaberto para o cumprimento da pena corporal. Nessas hipóteses, não terá ele, a meu ver, como furtar-se ao cumprimento da sanção que a Justiça lhe impôs, ainda que possa, em tese, licenciar-se da Câmara, se esta ainda não tiver cassado o seu mandato. Caso o regime estabelecido seja o aberto, nada impede que



Supremo Tribunal Federal

PENDENTE DE REVISÃO FINAL

os réus - como qualquer reeducando na mesma situação - exerçam alguma atividade laboral fora do estabelecimento carcerário em que cumpre a pena, durante o dia, retornando a ele para o repouso noturno.

Por todas essas razões, concluo o meu voto assentando que ao Supremo Tribunal Federal, na hipótese vertente, compete tão somente comunicar, à Casa Legislativa a que pertence o parlamentar condenado criminalmente, que ocorreu o trânsito em julgado da decisão, para que esta proceda conforme os ditames constitucionais.

Qualquer providência além dessa, a meu ver, teria o potencial de desencadear um indesejável conflito institucional, contrastando com a salutar postura de *self restraint*, ou seja, de autocontenção, que a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, paradigma que inspirou a criação do STF, prudentemente, adota em situações assemelhadas, desde o seu advento no século XVIII.