

primeiro.

²² Pelego, no Dicionário Aurélio, identifica a pele de carneiro com a lã, normalmente usada nos arreios. Como trata-se de apetrecho utilizado para amaciar o cavalgar do senhorio, corresponde, na linguagem figurada, às pessoas subservientes, “capachos”.

²³ Comunga de nosso entendimento Sérgio Martins, conforme se verifica na passagem ora transcrita: “A contribuição sindical, entretanto, é em resquício do corporativismo de Getúlio Vargas. Permite a organização e manutenção de sindicatos sem a menor autenticidade que não prestam e não têm interesse em prestar serviços aos associados, apenas na manutenção da direção por certos meses com o objetivo de obter estabilidade no emprego. Não há necessidade de prestar serviços ou de conseguir associados para o sindicato, pois a contribuição sindical já custeia todas suas despesas, ainda havendo sobras. É desnecessário aumentar o quadro de associados da agremiação, porque caso contrário haverá outras pessoas tentando participar da diretoria, o que não interessa aos pelegos e àqueles que pretendem perpetuar-se no poder sindical. Enquanto existir a contribuição sindical compulsória, decorrente de lei, que independe da vontade da pessoa de pagá-la ou não, não se estará falando em liberdade sindical, já que até mesmo os não-sindicalizados são obrigados a pagar tal exação.” (MARTINS, Sérgio Pinto. *Contribuições Sindicais. Direito Comparado e Internacional. Contribuições Assistencial, Confederativa e Sindical*. São Paulo: Editora Atlas S/A, 1998, p.28).

²⁴ No julgamento da ADI MC 1.076, 15/06/94, o ilustre Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, reputou válida a proibição de contribuir o sindicato no financiamento de campanhas eleitorais pelo fato de perceber contribuições de natureza tributária. A posição foi reiterada no julgamento do RMS 21.758, em 20/09/94.

²⁵ Jornal *Folha de S. Paulo*, domingo, 4 de janeiro de 2004, caderno Folha Dinheiro, p. B6.

²⁶ RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Dogmática da Liberdade Sindical*. Direito, Política, Globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p: 54/60.

²⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. *Contribuições Sindicais. Direito Comparado e Internacional. Contribuições Assistencial, Confederativa e Sindical*. São Paulo: Editora Atlas s/a., 1998, p.30.

²⁸ Entre os diversos projetos de lei que foram confeccionados com esse objetivo, destacamos os seguintes: o de 1.913, apresentado em 7 de abril de 1964, de autoria do Deputado Flores Borja (Diário do Congresso Nacional, Seção I, de 21 de abril de 1964, p. 2.486); o de número 2.323, de dezembro daquele mesmo ano, elaborado a partir de estudo realizado por uma Comissão Especial de Técnicos do Ministério do Trabalho e Previdência Social, participantes do grupo que estudou e propôs a reforma administrativa daquele órgão; o de número 3.669, de 11 de maio de 1977, de autoria do Deputado Milton Steinbruch, que também não vingou, a despeito de ter sido aprovado na Câmara dos Deputados; o de número 2.193, de 1983, de autoria do Sr. Nilson Gibson, que visava a retirar da legislação trabalhista a figura da “contribuição sindical obrigatória, verdadeiro cancro que atenta contra a existência de sindicatos autônomos e desobedece ao controle estatal” (Diário do Congresso Nacional, Seção I, 29 de setembro de 1983, p. 10.016). O governo do Presidente Fernando Collor também tentou a extinção da contribuição sindical por meio de medidas provisórias que não foram convertidas em lei. Apreciando a última delas, o Congresso entendeu por bem aprovar o Projeto de Lei de Conversão 58/90 que modificando o artigo que previa sua extinção imediata, estabeleceu-a de forma gradativa, no prazo de cinco anos. Este projeto de lei foi votado pelo então Presidente da República que, na mensagem 22, publicada no Diário Oficial da União de 10 de janeiro de 1991 assim se manifestou: A contribuição sindical obrigatória onera indiscriminadamente os trabalhadores, bem como as empresas; conspira contra a modernização das relações de trabalho no País; vulnera o princípio da liberdade sindical, deriva a vedação do Poder Público de interferir na organização sindical. (...) o adiamento da extinção da contribuição sindical justifica o veto por contrariedade do interesse público. Ao vetar o Projeto de Lei de Conversão 58/90, o Presidente Fernando Collor, insurgindo-se contra a extinção gradual da contribuição sindical, permitiu, paradoxalmente, a continuidade de sua cobrança. Antes tivesse sancionado a lei aprovada no Parlamento e nos veríamos, hoje, livres dessa excrescência.

²⁹ Notícia veiculada no Jornal *Folha de S. Paulo* de domingo, 4 de janeiro de 2004, caderno Folha Dinheiro, p. B 6

A Inaplicabilidade ao Parlamentar da Suspensão dos Direitos Políticos como Efeito Automático da Condenação Penal Transitada em Julgado

Pedro Pereira Pimenta*

* Bacharel em Direito pela UFMG, servidor do TRT da 3ª Região.

Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 16, n. 10, out. 2004

Sabe-se que em decorrência da sentença penal condenatória transitada em julgado existem efeitos genéricos e específicos. Os efeitos genéricos são automáticos, não precisam ser expressamente declarados na decisão. Estão previstos no art. 91, CP, de forma não exaustiva, comportando outras hipóteses, a exemplo da prevista no art. 15, III, CF, a qual é, aqui, objeto de análise:

É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: (....)

III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos;

Já os efeitos específicos não decorrem automaticamente da condenação, devem ser motivadamente declarados pelo órgão julgante¹. Estão previstos no art. 92, CP, sem prejuízo de outras hipóteses em legislação especial², a exemplo da contida no art. 482, *d*, CLT.

A condenação criminal, como causa da suspensão dos direitos políticos, constou em todas as nossas constituições. “A de 1824 (art. 8, II) enunciava a título de suspensão do exercício dos direitos políticos, a condenação à prisão, ou degredo. As Constituições de 1891 (art. 71, §1º, *b*), 1934 (art. 110, *b*), 1937 (art. 118, *b*), 1946 (art. 135, § 1º, II), 1967 (art. 144, I, *b*), e Emenda Constitucional 1/96 (art. 149, §2º, *c*), sem exceção falavam de condenação criminal enquanto durarem os seus efeitos. A atual foi expressa em incluir a expressão transitada em julgado, muito embora tal se depreende do princípio da inocência, integrante do sistema de direitos individuais implícitos, inaugurado, entre nós, pelo art. 150, §35, da Lei Maior de 1967³”.

A suspensão dos direitos políticos, de natureza temporária, consiste na privação do cidadão de exercer os seus direitos como tal, a exemplo da privação de votar e ser votado, em decorrência de comportamento indigno e irresponsável, já que “o criminoso não é idôneo para participar dos negócios públicos⁴”.

É cediço que a norma prevista no art. 15, III, da atual Constituição Federal é auto-aplicável, enquadrando-se à espécie de norma constitucional de eficácia plena⁵, recebendo do legislador constituinte normatividade suficiente à sua incidência imediata, prescindindo de qualquer providência normativa ulterior do legislador infraconstitucional⁶, diferentemente do estatuído na Constituição Federal de 1969, que exigia a edição de lei complementar⁷, conforme o seu art. 149, §3º, sendo, inclusive, esse o entendimento do STF à época⁸.

.... o art. 15, III, da Constituição Federal é auto-aplicável, (STF RMS 22.470-7) sendo consequência direta e imediata da decisão condenatória transitada em julgado, não havendo necessidade de manifestação expressa a respeito de sua incidência na decisão condenatória e prescindindo de quaisquer formalidades.⁹

Entende o STF, à luz da nova Carta Política, que a suspensão dos direitos políticos se dá independentemente da espécie de infração penal, seja crime ou contravenção¹⁰, bem como da natureza da pena imposta, pois o art. 15, III, CF tem fundamento na ética, como outrora observado por Pontes de Miranda¹¹ e Frederico Marques¹², comentando, sob a égide de outras Constituições brasileiras, normas semelhantes à contida no art. 15, III, da atual Constituição¹³.

A suspensão dos direitos políticos não é afastada se o condenado beneficiar-se da substituição da pena privativa de liberdade por pena alternativa (art. 44, CP), ou da suspensão condicional da pena (art. 77, CP)¹⁴ bem como do livramento condicional (art. 83, CP). Isso porque a dita suspensão perdura enquanto durarem os efeitos da condenação, e os efeitos da mesma, em tais hipóteses, ainda continuam.

Extintos os efeitos da condenação, os direitos políticos do condenado, outra suspensos, restabelecem-se, não dependendo de reabilitação ou reparação do dano¹⁵.

Os direitos políticos possuem duas vertentes, “Uma denominada direitos ativos e que consiste na faculdade de os cidadãos elegerem as suas autoridades e participarem de plebiscitos e referendos, valerem da ação popular etc. De outro lado, surgem os direitos políticos passivos, que consistem exatamente em poder ser o cidadão escolhido ou, se preferirmos, elegível para ocupar um cargo público¹⁶.”

Nos termos do art. 14, §3º, II, CF o gozo dos direitos políticos é condição indispensável à elegibilidade, sendo também requisito para o exercício de cargos não eletivos, como ministro de Estado, secretários estaduais e municipais, conforme o art. 84, CF.

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da *civitas* e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da sociedade¹⁷.

E no dizer de Teori Albino Zavascki: “*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 permanecer¹⁸.”

Quanto ao agente público que exerce cargo ou emprego público de natureza profissional, exige-se o gozo dos direitos políticos, como requisito à investidura dos mesmos, a teor do art. 37, I, CF e art. 5º, II, da Lei 8.112/90. Poderá, assim, o agente perder o cargo ou emprego público, não pela suspensão dos direitos po-

líticos decorrente da condenação penal transitada em julgado, mas conforme as hipóteses dos incisos I e II, do art. 92, CP, que se diga não são efeitos automáticos da condenação. Portanto somente a perda¹⁹ dos direitos políticos poderá atingi-lo.

É oportuno ressaltar que a suspensão dos direitos políticos em decorrência de condenação penal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, não se confunde com a inelegibilidade estatuída no art. 1º, I, *e*, da Lei Complementar 64/90. A primeira tem por fundamento o art. 15, III, CF; aplicável a todo e qualquer crime; vigora enquanto durarem os efeitos da condenação; atinge tanto os direitos políticos ativos como passivos. Já a segunda hipótese tem por fundamento o art. 14, §9º, CF; aplicável somente aos crimes enumerados no art. 1º, I, *e*, da Lei Complementar 64/90; vigora pelo prazo de três anos, após o cumprimento da pena e atinge tão-somente os direitos políticos passivos.

Uma vez eleito o cidadão e diplomado como membro do Congresso Nacional estará sob o pálio de imunidades materiais e processuais²⁰. Tais imunidades “São estabelecidas menos em favor do congressista que da instituição parlamentar, como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais”²¹, resguardando, assim, o disposto no art. 2º, CF.

As imunidades, por pertencerem ao Parlamento e não ao congressista, não malferem o princípio da igualdade, art. 5º, *caput*, CF, tratando-se de normas de ordem pública²², razão pela qual o parlamentar não pode renunciar a elas. Ressalta-se, ainda, que tais imunidades, por se tratarem de condições pessoais, não se estendem aos co-réus sem essas prerrogativas²³.

Recebimento de denúncia. Prosseguimento da ação penal. Imunidade parlamentar. Foro privilegiado. Natureza personalíssima. Co-réu. Art. 80 do CPP. Separação de processos. I. Os dispositivos constitucionais contidos no art. 55, §§ 1º e 2º são de natureza personalíssima. II. Necessidade de separação processual, a fim de que a ação penal instaurada contra o co-denunciado que não possui imunidade parlamentar e foro privilegiado tenha prosseguimento perante o juízo de primeiro grau competente. III. Questão de ordem aceita para, com base no art. 80 do CPP, admitir a separação processual²⁴.

O congressista, enquanto tal, em razão da dignidade da função que exerce, tem foro especial no Supremo Tribunal Federal²⁵, o qual tem competência originária para processá-lo e julgá-lo nas infrações penais comuns. Esclarecendo que a locução “infrações penais comuns²⁶” é abrangente, alcançando todas as modalidades de ilícitos penais, incluindo os delitos eleitorais e até mesmo as contravenções²⁷.

O foro especial não prevalece quando cessado o mandato, seja em razão dos ilícitos cometidos anterior ou posteriormente a este, conforme Súmula 451, STF²⁸. Quanto aos ilícitos cometidos no decorrer do exercício do mandato, uma vez ex-

tinto, também não prevalece a competência do STF, pois a Súmula 364, STF²⁹, que dispunha de forma contrária, foi cancelada³⁰.

Insta esclarecer que a Lei 10.628, de 24/12/02, de constitucionalidade questionável³¹, dando nova redação ao art. 84 do CPP, estabeleceu em seu §1º que “A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece, ainda que o inquérito ou ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública”, restaurando, parcialmente, a mencionada Súmula 364, STF, restringindo-se apenas aos ilícitos relativos a atos administrativos do agente.

Com o advento da Emenda Constitucional 35, que deu nova redação ao art. 53, CF, foi abolido o instituto de licença prévia, exigido anteriormente para o recebimento da denúncia ou queixa contra o parlamentar, mas é imprescindível a licença para o julgamento do presidente da República e dos governadores, conforme art. 86, CF.³² Existem, pois, em relação ao parlamentar, dois procedimentos a serem observados – um para os crimes cometidos anteriormente à diplomação do congressista e outro para os crimes cometidos posteriormente à dita diplomação.

A ação penal, referente aos supostos crimes cometidos antes da diplomação, se ainda não ajuizada, impõe o oferecimento da denúncia ou da queixa ao STF, podendo o Supremo recebê-la, normalmente, e dar continuidade ao processo. Se já instaurada a ação penal em foro outro, os autos deverão ser remetidos ao STF, sem prejuízo dos atos processuais outrora praticados.

Para os crimes cometidos posteriormente à diplomação há a possibilidade de suspensão do processo, desde que observadas determinadas condições: crime praticado após a diplomação; recebimento da denúncia ou a queixa pelo STF, que dará ciência à respectiva Casa; requerimento de iniciativa de partido político representado na Casa no sentido da suspensão da ação penal; aprovação pela maioria de seus membros, antes da decisão final do processo judicial.³³

O pedido de sustação deverá ser apreciado pela Casa à qual pertence o parlamentar no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias³⁴. Sustado o andamento da ação penal, suspende-se, inclusive, a prescrição, enquanto durar o mandato³⁵.

A possibilidade de sustação da ação penal não alcança pessoas que não mais exerçam mandato, motivo pelo qual não se pode cogitar a sua concessão após o término do mandato, muito menos é extensível ao co-réu sem tal prerrogativa, devendo os autos serem desmembrados e remetidos ao juízo competente.

O parlamentar que estiver respondendo processo criminal, se definitivamente condenado por sentença³⁶ penal transitada em julgado, *poderá* perder o mandato, conforme dispõe o inciso VI do art. 55, CF:

Perderá o mandato o deputado ou senador: (...)

VI – que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado;

A perda do mandato se dará desde que observado o procedimento previsto no §2º, art. 55, CF:

Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato *será decidida* pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva mesa ou partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. (grifei)

Fácil agora é verificar que são casos de cassação de mandato dos congressistas os previstos no art. 55, I, II e VI, que dependem de decisão da Câmara ou do Senado, por voto secreto e maioria absoluta, mediante a provocação da respectiva mesa ou do partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. É que aí se instaura um processo político de apuração das causas que justificam a decretação da perda do mandato, isto é, da cassação deste pela Casa a que pertence o imputado. *Trata-se de decisão constitutiva*.³⁷ (grifei)

Por conseguinte, a suspensão dos direitos políticos está prevista também como uma das hipóteses de perda do mandato parlamentar prevista na CF, art 55, IV:

Perderá o mandato o deputado ou senador: (...)

VI – que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

Altera-se aqui, em particular, o processo de cassação, a teor do disposto no §3º, art. 55, CF:

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 representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.³⁸ (grifei)

Os casos do art. 55, III, IV e V, são de simples extinção do mandato, de sorte que a declaração pela mesa da perda deste é *meramente declaratória*, pois é apenas o reconhecimento da ocorrência do fato ou do ato de seu perecimento; por isso é feito pela mesa da Casa a que pertence o congressista, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. A Constituição não disse como se define a perda do mandato no caso em que o congressista perde ou tem suspensos os seus direitos políticos, mas, à evidência, que nesse caso, se dá a extinção do mandato é consequência direta daquele fato, não há mais nada a fazer, senão a própria mesa da Casa do congressista reconhecer, por declaração, a perda do mandato.³⁹ (grifei)

Percebe-se a existência de uma certa contradição entre a norma contida no art. 15, III, em cotejo com as normas presentes no IV, VI, §§ 2º e 3º, do art. 55,

todas da Carta Política.

Tais normas foram estabelecidas pelo Poder Constituinte originário. Considerando o sistema constitucional adotado no Brasil, que consagra a incondicional superioridade normativa da Constituição, não se perfilando à teoria alemã das normas constitucionais inconstitucionais, torna-se impossível o reconhecimento de inconstitucionalidade entre essas normas constitucionais originárias⁴⁰.

É decorrência da soberania do Estado a impossibilidade de coexistência de mais de uma norma válida e vinculante em seu território, pois “Para que possa subsistir como unidade, o ordenamento estatal, considerado na sua globalidade, constitui um *sistema* cujos diversos elementos são entre si coordenados, apoiando-se um no outro e pressupondo-se reciprocamente⁴¹”. (grifei)

Observados esses aspectos, ressalta-se que a incompatibilidade entre normas pertencentes ao um mesmo ordenamento jurídico e com o mesmo âmbito de validade denomina-se antinomia⁴². E considerando que sistema pressupõe coerência entre as normas que o compõem⁴³, não podendo coexistir nele normas incompatíveis, sob pena de fragmentar-se, não é difícil concluir que o Direito não comporta antinomias⁴⁴.

Por sua vez, as antinomias podem ser classificadas quanto ao critério de solução (aparente ou real), quanto ao conteúdo (própria e imprópria), e quanto ao âmbito (Direito Interno, Direito Interno-Internacional) e quanto à extensão (total-total, parcial-parcial e total-parcial)⁴⁵.

É aparente a antinomia, quando os critérios para solucioná-la integram o ordenamento jurídico, e real, quando ausente, na ordem jurídica, qualquer critério normativo para a sua solução, sendo necessária a edição de uma nova norma para afastar o conflito normativo⁴⁶.

Quanto ao conteúdo, a antinomia ou será própria, quando se der por razões formais, independentemente do conteúdo das normas, ou será imprópria, em virtude do conteúdo material das normas.

Em relação ao âmbito, a antinomia pode ser de Direito Interno (dentro de um mesmo ordenamento jurídico), de Direito Internacional (dentro de normas de Direito Internacional Público), de Direito Interno-Internacional (entre normas de Direito Interno com normas de Direito Internacional Público).

Segundo a extensão, a antinomia, conforme Bobbio⁴⁷, tendo por base a terminologia de Alf Ross⁴⁸, divide-se em três espécies:

a) total-total: duas normas incompatíveis e de igual âmbito de validade, em que nenhuma pode ser aplicada sem entrar em confronto com a outra.

b) parcial-parcial: duas normas incompatíveis de âmbitos de validade são

em parte iguais e em parte diferentes, cuja antinomia somente subsiste para a parte comum.

c) total-parcial: duas normas incompatíveis em que uma tem âmbito de validade igual ao da outra, porém mais restrito.

Percebe-se, sem maiores dificuldades, que a antinomia das normas em comento é imprópria, de Direito Interno, e aparente (não urge edição de nova norma, *in casu*, emenda à Constituição, para afastar a incompatibilidade). Quanto à extensão, ainda é cedo lhe fixar a espécie se total-total, parcial-parcial ou total-parcial.

Como bem observa Bobbio, “uma coisa é descobrir a antinomia, outra, resolvê-la. (...) É necessário passar da determinação das antinomias à solução das antinomias⁴⁹.”

Tradicionalmente os critérios para solucionar antinomia são três: cronológico, hierárquico e de especialidade⁵⁰, mas a doutrina considera que tais critérios são insuficientes⁵¹.

No critério cronológico prevalece a norma posterior sobre a norma anterior (*lex posterior derogat priori*).

O critério hierárquico estabelece que em entre duas normas incompatíveis tem prevalência a hierarquicamente superior (*lex superior derogat inferiori*).

O critério da especialidade ocorre quando entre duas normas incompatíveis, sendo uma geral e outra especial, prevalece a especial (*lex specialis derogat generali*).

Ressalta-se que os critérios cronológico e hierárquico pressupõem, geralmente, a eliminação total de uma das normas incompatíveis.

Diferentemente dos relacionamentos cronológico e hierárquico, que suscitam situações antinômicas, o relacionamento de especialidade é necessariamente antinômico. O que significa que os dois primeiros critérios aplicam-se *quando* surge uma antinomia; o terceiro se aplica *porque* vem a existir uma antinomia⁵².(grifado)

Como outrora observado, as normas contidas no art. 15, III e incisos, IV e VI, em cotejo com os §§ 2º e 3º, do art. 55, estão contidas na Constituição Federal, e foram editadas pelo Poder Constituinte originário. De sorte que é inútil o critério cronológico, pois “ressalvadas as emendas constitucionais, as normas constitucionais são todas editadas no mesmo momento⁵³.” Segue igual direção o critério hierárquico, pois as normas estão inseridas num mesmo texto legal, *in casu*, a Constituição Federal.

Para solucionar a antinomia resta, por fim, o critério da especialidade em que “A situação antinômica, criada pelo relacionamento entre uma lei geral e uma lei

especial, é aquela que corresponde ao tipo de antinomia total-parcial. Isso significa que quando se aplica o critério *lex specialis* não acontece a eliminação total de uma das normas incompatíveis, mas somente daquela parte da lei geral que é incompatível com a lei especial⁵⁴”. (grifado)

Conhecidos os critérios tradicionais para solução da antinomia, não se pode esquecer que se trata de conflito entre normas constitucionais, devendo o intérprete observar os princípios norteadores da interpretação constitucional, tais como o princípio da supremacia da Constituição; e o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público; o princípio da interpretação conforme a Constituição; o princípio da unidade da Constituição; o princípio da efetividade das normas constitucionais, entre outros apontados pela doutrina.

O Direito Constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as duas normas, e, sobretudo, entre os princípios jurídico-políticos constitucionalmente estruturantes (...)⁵⁵.

No caso em tela, para garantir essa unidade sistêmica da Carta Política, é relevante a observação do princípio da unidade da Constituição:

Todas as normas constitucionais devem ser interpretadas de tal maneira que se evitem contradições com outras normas constitucionais. A única solução para o problema coerente com este princípio é a que se encontre em consonância com as decisões básicas da Constituição e evite sua limitação unilateral e aspectos parciais⁵⁶.

.... o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a Constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar⁵⁷.

Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais, não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios⁵⁸.

Ultrapassados esses aspectos, caso aplicada ao parlamentar a norma contida no art. 15, III, CF, restam prejudicadas as normas dos incisos IV e VI, do art. 55, CF, pois a condenação penal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos, é causa para a suspensão automática dos direitos políticos, não se justificando as diferentes hipóteses previstas nos incisos IV e VI do art. 55, CF para a cassação do mandato do congressista. Perde, por conseguinte, razão de ser os distintos procedimentos para a cassação do mandato previstos no §§ 2º e 3º do art. 55, CF.

Os preceitos previstos nos incisos IV e VI e §§ 2º e 3º do art. 55 da Constituição Federal geraram um conflito de normas entre esses dispositivos e o previsto no art. 15, III, pela incompatibilidade que há entre a generalidade do preceito do art. 15, III, e a especialidade das normas contidas no art. 55. O que há é uma

antinomia do tipo total-parcial, e que se resolve com o critério da especialidade, pelo qual *a lex specialis restringe, nos limites de seu âmbito, a lex generalis*. Pois “A primeira norma não pode ser em nenhum caso aplicada sem entrar em conflito com a segunda; a segunda tem uma esfera de aplicação que não entra em conflito com a primeira⁵⁹”.

E, assim, considerando como norma especial os preceitos estabelecidos nos incisos IV e VI, e §§ 2º e 3º, do art. 55, CF em face do preceito do art. 15, III, CF, considerando como norma geral, afasta-se a antinomia, tornando harmoniosa a interpretação da Constituição da República, respeitando a unidade e a efetividade de suas normas.

Esse, inclusive, é o entendimento do STF quando do julgamento do RE 179.502-6⁶⁰:

De feito, é indubitável que o preceito contido no inciso III do art. 15 é princípio geral (...) como também é indubitável que as normas do art. 55, inclusive as que entram em choque com a generalidade do referido inciso III do art. 15, são especiais, pois só aplicáveis a parlamentares.

Assim sendo, tem-se que, por esse critério da especialidade – sem retirar a eficácia de qualquer das normas em choque, o que se faz em último caso, pelo princípio dominante no Direito moderno, de que se deve dar a máxima eficácia possível às normas constitucionais –, o problema se resolve excepcionando-se da abrangência da generalidade do art. 15, III, os parlamentares referidos no art. 55, (...).

Tais prerrogativas não se confundem com as imunidades, seja material ou processual, mas podem enquadrar-se como um privilégio, atribuível ao Parlamento, para “garantir ao Congresso Nacional a durabilidade dos mandatos de seus membros (deputados e senadores da República), com a finalidade de preservar a independência do Legislativo perante os demais Poderes, ...⁶¹” com fulcro no princípio fundamental insculpido no art. 2º, CF. Sendo assim, segue a mesma linha, *mutatis mutandis*, do raciocínio do foro privilegiado, quer seja, tal prerrogativa é irrenunciável pelo parlamentar; extingue-se juntamente com o mandato, noutras palavras, extinto o mandato parlamentar, e ainda em curso os efeitos da sentença, o outrora parlamentar terá seus direitos políticos suspensos, por força do art. 15, III, CF; e mais, não é extensível ao co-réu que não seja parlamentar, à luz do disposto no art. 30, CP.

Entendo, diferentemente de Joel José Cândido⁶², que a aplicação aos parlamentares estaduais das prerrogativas previstas no art. 55, IV, VI, §§ 2º e 3º, CF decorrem diretamente da Constituição Federal, não urgindo, para sua efetividade, o exercício do Poder Constituinte decorrente, isso por força da norma imperativa constante no §1º, art. 27, CF, *in verbis*:

Será de quatro anos o mandato dos deputados estaduais, aplicando-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda do mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. (grifei)

As imunidades dos parlamentares estaduais têm os mesmos fins daquelas deferidas pela Constituição aos membros do Congresso Nacional, fincada na garantia da independência do Poder Legislativo em face de outros Poderes.

Torna-se oportuno transcrever parte do voto do Min. Heitor de Souza, no RC 522, julgado pelo STF em 09/07/26, que marcou o posicionamento daquela Corte, citando Roberto Rosas:

atendendo que as imunidades em favor dos deputados estaduais, legítimas e justificáveis para assegurar ao Poder Legislativo, de que são representantes, a independência necessária e indispensável em face dos demais Poderes – Executivo e Judiciário – de modo a garantir a harmonia e independência *entre esses três Poderes estaduais*, não podendo, mesmo quando expressas e insofismáveis, restringir ou paralisar a ação da Justiça Federal⁶³.” (grifei)

Em decorrência o STF a sumulou a matéria: “A imunidade concedida a deputados estaduais é restrita à Justiça do Estado⁶⁴”.

Mas, considerando que as prerrogativas previstas no art. 55, IV, VI, §§ 2º e 3º, CF não são imunidades, e crime de competência federal não é ontologicamente distinto daquele julgado pela Justiça Estadual (a distinção trata-se de opção do legislador constituinte, como se depreende do art. 109, IV a VI, CF), entendo afastada a incidência da Súmula 3, STF.

Reforça tal posição o reconhecimento da necessidade da licença prévia da Assembléia Legislativa (quando ainda em vigor norma constitucional nesse sentido) para a instauração de ação penal em face de deputado estadual sujeito à competência da Justiça Federal, *in casu*, com foro no Tribunal Regional Federal⁶⁵.

Ao vereador, a Constituição Federal, em seu art. 29, VIII, CF, lhe assegura tão-somente a imunidade material, no exercício do mandato e na circunscrição do Município onde exerce o *munus publicum*. É pacífico, ainda, o entendimento de que não possui foro por prerrogativa de função⁶⁶.

Alguns doutrinadores^{67 68} entendem que o vereador somente perderá o mandato, em virtude de condenação penal transitada em julgado, após a manifestação da Câmara Municipal. Não é esse o posicionamento de Alexandre Moraes⁶⁹ e de Osório S. Sobrinho⁷⁰. O que parece mais acertado.

O STF, na vigência da atual Constituição, por duas ocasiões manifestou-se sobre a aplicabilidade ao vereador das prerrogativas previstas no art. 55, IV, VI, §§ 2º e 3º, CF, no RE 179.502-6/SP e no RE 225.019/GO⁷¹, o que urge transcrever

trecho do voto do Relator, Min. Nelson Jobim:

Vereador, condenado criminalmente, perde o mandato, independentemente de deliberação da Câmara, como consequência da suspensão de seus direitos políticos que, por sua vez, é decorrência da condenação criminal transitada em julgado.

O Decreto-Lei 201/67, que o STF já entendeu compatível com a CF de 1988⁷², disciplina nos seus incisos as hipóteses de extinção do mandato do vereador. Dentre elas encontra-se as hipóteses previstas no inciso I do art. 8º, in verbis:

Art. 8º – Extingue-se o mandato do vereador e assim será declarado pelo presidente da Câmara:

I – ocorrer falecimento, renúncia por escrito, *cassação dos direitos políticos ou condenação por crime funcional ou eleitoral*; (grifei).

No dispositivo, resta, quanto ao caso em tela, a análise da extinção do mandato em decorrência da cassação dos direitos políticos e da condenação por crime funcional ou eleitoral.

A extinção do mandato em decorrência da cassação dos direitos políticos não mais é admitida pela Constituição Federal de 1988, conforme art. 15, *caput*: “É vedada a cassação dos direitos político, ...”. Trata-se, portanto, de norma não recepcionada pela nova ordem constitucional.

A hipótese de extinção do mandato em decorrência de condenação por crime funcional ou eleitoral deve ser interpretada à luz da nova Constituição, especialmente com o art. 15, III.

O art. 15, III, contenta-se para suspender os direitos políticos com trânsito em julgado da condenação penal, enquanto durarem os seus efeitos, independentemente da infração, seja crime comum, funcional ou eleitoral, seja crime ou contravenção, conforme já examinado.

Extingue-se o mandato do vereador não por ter sido condenado “por crime funcional ou eleitoral”, (art. 8º, I, do DL 201/67), mas pela suspensão dos seus direitos políticos em decorrência de “condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos” (art. 15, III, CF), pois “...exige-se, (...) o pleno gozo dos direitos políticos, não apenas para habilitar-se ou investir-se no cargo, mas igualmente, para nele permanecer⁷³.” (grifei).

O art. 8º do DL 201/67 atribui ao presidente da Câmara a competência de *declarar* a extinção do mandato do vereador (*caput*), que na primeira sessão dará ciência ao Plenário e fará constar na ata a extinção do mandato (§ 1º), e se não o fizer, o prefeito municipal ou o suplente de vereador poderá requerer a declaração da extinção do mandato judicialmente (§ 2º).

Donde se conclui que:

- os preceitos estabelecidos nos incisos IV e VI, e §§ 2º e 3º, do art. 55, CF são normas especiais em face da norma geral estabelecida no do art. 15, III, CF, afastando-se, assim, a antinomia entre as normas supostamente conflitantes;

- enquanto perdurar o mandato do congressista, a condenação criminal transitada em julgado, por si só, não implica a suspensão automática de seus direitos políticos;

- a extinção do mandato do congressista, em decorrência de condenação penal transitada em julgado, depende de um juízo político da Casa a que pertencer, a qual *decidirá* sobre a perda do mandato, desde que observado o procedimento do § 2º do art. 55, CF;

- a extinção do mandato do congressista, em decorrência da suspensão dos seus direitos políticos, por causas outras que não seja a condenação penal transitada em julgado, será *declarada* pela Casa a que pertencer, desde que observado o procedimento do §3º do art. 55, CF;

- aplica-se ao deputado estadual as prerrogativas previstas nos incisos IV e VI, e §§ 2º e 3º, do art. 55, CF, conforme dispõe o art. 27, §1º, CF, mesmo se tratando de crime de competência da Justiça Federal;

- o vereador não se beneficia das prerrogativas previstas nos incisos IV e VI, e §§ 2º e 3º, do art. 55/CF, por força do disposto no art. 29, VIII, CF;

- o vereador perderá o mandato não por ter sido condenado “por crime funcional ou eleitoral”, mas pela suspensão dos seus direitos políticos em decorrência de “condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos” (art. 15, III, CF), pois se exige o pleno gozo dos direitos políticos não só para investidura do mandato, mas, igualmente, para nele permanecer.

Notas:

¹ Parágrafo único, art. 92/CP

² art. 12/CP

³ Nobre Júnior, 1998, 139:210

⁴ Bastos, 1989:595

⁵ Silva, 1998:101

⁶ Barroso, 2003:250

⁷ Pondera Zavascki que “Dita lei jamais chegou a ser editada.” *in* Revista de Informação Legislativa, 123:180

⁸ RTJ 61:581 e RTJ 82:647

⁹ Moraes, 2002:580

¹⁰ STF – RE 179.502/SP, *DJ* 08/09/95, p. 28.389

¹¹ Miranda, 1967:569

¹² Marques, 1966:161/162

¹³ “Só se suspende ou perdem os direitos políticos nos casos deste artigo. §1º Suspendem-se: (...) II – por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos;” art. 135, §1º, II, Constituição Federal de 1946. “Além dos casos previstos nesta Constituição, os direitos políticos: I – suspendem-se: (...) b) por motivo de condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos;” art. 144, I, b, Constituição Federal de 1967.

¹⁴ STF – RE 179.502/SP

¹⁵ “A suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou prova de reparação do dano.” Súmula 9/TSE.

¹⁶ Bastos, 1999:238

¹⁷ Mello, 2004:229/230

¹⁸ Zavascki, 1994, 123:183

¹⁹ art. 15, I e II, CF

²⁰ art. 53, §1º, CF

²¹ Silva, 2004:532

²² Moraes, 2002:1.017

²³ “A imunidade parlamentar não se estende ao co-réu sem essa prerrogativa.” Súmula 245/STF

²⁴ TRF 4ª Região. QUO 92.04.33674/RS, *DJ* 2, 10/05/95, p. 27.932

²⁵ §1º, art. 53 c/c art. 102, I, b, CF

²⁶ art. 102, I, b, CF

²⁷ STF - Recl. 511-9/PB, *DJ*, 15/09/95

²⁸ “A competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional.”

²⁹ “Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício.”

³⁰ STF - Inq. 687-4/SP *DJ*, 09/11/01

³¹ Registra-se a existência no STF da ADI 2.797, bem como numerosos artigos doutrinários que apontam a inconstitucionalidade das mudanças do art. 84/CPP promovidas pela Lei 10.628/02.

³² Luiz Flávio Gomes, *in* _____, 14/01/02.

³³ §3º, art. 53, CF

³⁴ §4º, art. 53, CF

³⁵ §5º, art. 53, CF

³⁶ Tendo o congressista foro privilegiado, *in casu* o STF, o julgamento proferido pelo Tribunal trata-se de acórdão e não sentença, a teor do disposto no art. 163, CPC, a contrário do termo adotado pelo legislador constituinte no art. 55, VI, CF

³⁷ Silva, 2004:538

³⁸ § 3º, art. 55, CF

³⁹ Silva, 2004:538

⁴⁰ “a tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras é incompatível com o sistema de constituição rígida.” STF – Pleno – ADI 815-3.

⁴¹ Barroso, 2003:196

- ⁴² Bobbio, 1999:88
- ⁴³ Bobbio, 1999:71
- ⁴⁴ Barroso, 2003:198
- ⁴⁵ Ross, 1970:124/125
- ⁴⁶ Diniz, 2003:25
- ⁴⁷ Bobbio, 1999:88/91
- ⁴⁸ Ross, 1970:124/125
- ⁴⁹ Bobbio, 1999:91
- ⁵⁰ Diniz, 2003:34/39
- ⁵¹ Sarmiento, 2000:193
- ⁵² Bobbio, 1999:97
- ⁵³ Sarmiento, 2000:193
- ⁵⁴ Bobbio, 1999:96/97
- ⁵⁵ Canotilho, 1992:232/233
- ⁵⁶ Hesse, 1983:48
- ⁵⁷ Buechele, 1999:98
- ⁵⁸ Canotilho, 1992:232/233
- ⁵⁹ Bobbio, 1999:89
- ⁶⁰ Voto Relator, Min. Moreira Alves
- ⁶¹ Moraes, 2002:585
- ⁶² Cândido, RBDE, 5:7/14.
- ⁶³ Rosas, 2004:21
- ⁶⁴ Súmula 3/STF
- ⁶⁵ TRF 4ª Região. Inq. 92.04.33674/RS. *DJ* 2 de 24/03/93, p. 9.783; TRF 5ª Região. APn 89.05.00007/PE. *DJ* 2 de 18/06/90, p. 13.112
- ⁶⁶ STJ, HC 3.891/RS
- ⁶⁷ Niess, 1994:22
- ⁶⁸ Cândido, 1991, 5:9
- ⁶⁹ Moraes, 2002: 585
- ⁷⁰ Barbosa Sobrinho, 2001:346
- ⁷¹ Informativo STF 161
- ⁷² STF – HC 69.850; HC 74.675
- ⁷³ Zavascki, 1994, 123:183