



Brasília | ano 54 | nº 216  
outubro/dezembro – 2017

# Imunidade e garantias parlamentares

## Perda do mandato parlamentar diante da condenação criminal

DANIELA BÖCK BANDEIRA  
PLÍNIO MELGARÉ

**Resumo:** O artigo reflete sobre a perda de mandato parlamentar em decorrência de condenação criminal, analisando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Discute-se uma aparente contradição constitucional e a solução adequada para a questão.

**Palavras-chave:** Imunidades parlamentares. Estatuto dos congressistas. Perda do mandato parlamentar. Perda dos direitos políticos.

### Introdução

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre os principais aspectos da perda do mandato parlamentar decorrente de condenação criminal transitada em julgado, a fim de, com fundamento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), analisar a aparente antinomia constitucional na aplicação desse instituto. Para melhor compreender a questão, será realizada uma breve análise dos principais aspectos referentes ao mandato parlamentar, bem como dos direitos políticos e sua eventual perda automática decorrente de uma sentença penal transitada em julgado. Com base nisso, será feita a análise da aplicação da forma interpretativa do critério da especialidade para a solução daquela aparente antinomia constitucional, para depois efetuar o estudo da Ação Penal nº 470/MG (conhecida como “Mensalão”) e da Ação Penal nº 565/RO (BRASIL, 2012, 2014), ambas do STF, relativamente à matéria da perda do mandato dos parlamentares condenados.

A análise da perda do mandato parlamentar decorrente de condenação criminal transitada em julgado apresenta grande relevância na

Recebido em 2/8/17  
Aprovado em 4/10/17

atualidade, visto que é cada vez mais frequente a sua aplicação pelo STF. Ademais, é evidente o crescente número de denúncias contra parlamentares federais, principalmente no âmbito de investigações como o escândalo de corrupção do “Mensalão”, de 2012, e a “Operação Lava Jato”, deflagrada pela Polícia Federal, que busca elucidar uma cadeia de delitos praticados tanto por empresários quanto por servidores públicos e parlamentares federais.

Verifica-se que somente o julgamento da Ação Penal nº 470/MG condenou criminalmente quatro parlamentares, tendo o STF determinado a automática perda dos seus mandatos. Por sua vez, a “Operação Lava Jato”, que apresenta diversos inquéritos e denúncias contra parlamentares federais, também já resultou na primeira prisão de um senador<sup>1</sup> no exercício do mandato desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB, 1988).

Frente ao crescente número de processos criminais contra deputados federais e senadores, é necessária uma posição clara acerca do que ocorrerá com o mandato do eleito, caso seja condenado. A CRFB prevê, em rol taxativo, as hipóteses em que o parlamentar pode perder o seu mandato, com o procedimento de cassação ou de extinção. Da análise desse instituto, verifica-se que ele apresentaria uma aparente antinomia constitucional quando cotejado com o art. 15 da CRFB, que dispõe sobre as hipóteses da perda dos direitos políticos do cidadão. Assim, vislumbra-se um entendimento a favor da perda automática do mandato parlamentar, após a sentença penal, e outro a favor da remessa dos autos à Casa legislativa respectiva, após a condenação, para que ela decida sobre a perda do mandato.

O STF já apresentou os dois entendimentos, não demonstrando posicionamento unitário sobre a questão. Isso torna possível que um parlamentar seja privado de exercer seu mandato por condenação criminal e outro não. Diante disso, vislumbra-se a importância da análise desse instituto.

## 1. Da perda do mandato parlamentar

O mandato parlamentar afirma-se como um dos instrumentos pelos quais a cidadania se expressa e a soberania popular manifesta-se na democracia representativa.<sup>2</sup> É conferido por eleição popular, para pra-

---

<sup>1</sup> Em 25 de novembro de 2015, a Segunda Turma do STF ordenou, por unanimidade, a prisão cautelar do então senador Delcídio do Amaral.

<sup>2</sup> Nesse sentido, ver Silva (2006, p. 423).

zo determinado, dentro do qual por princípio seu titular detém prerrogativas constitucionalmente reconhecidas.<sup>3</sup> Tais prerrogativas objetivam o exercício autônomo e pleno do mandato. São mecanismos que asseguram a cada membro do Parlamento as condições para o exercício de suas funções típicas sem a ingerência de outros Poderes. E, ao fim e ao cabo, afirmar a separação dos Poderes e a própria representatividade democrática. Com base nesse pressuposto, evidencia-se que a perda do mandato é medida excepcional, ocorrendo somente nos estritos termos previstos pela CRFB.

Na temática da perda de mandato, conforme o faz a doutrina<sup>4</sup>, duas formas são estabelecidas: a cassação e a extinção. Enquanto aquela ocorre nas hipóteses em que o parlamentar comete falta funcional cuja sanção é a própria cassação, esta decorre de uma circunstância que torna a investidura no cargo inexistente – v.g., a morte, a renúncia, a ausência às sessões legislativas. Nos casos de cassação, a perda do mandato é decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal; nos casos de perda do mandato, “a decisão é meramente declaratória, porque visa, apenas, reconhecer uma situação óbvia que pereceu por algum dos motivos constitucionalmente previstos” (BULOS, 2007, p. 790).

Além do disposto em seu inciso I, o art. 55 prevê outras hipóteses de perda do mandato: falta de decoro, ausência a mais de 1/3 das sessões ordinárias, perda ou suspensão dos direitos políticos, quando a Justiça Eleitoral decretar ou sofrer condenação criminal em sentença penal transitada em julgado (BRASIL, 1988).

Veja-se cada uma dessas situações:

<sup>3</sup> Como exemplo dessas prerrogativas, cita-se o artigo 53 da CRFB

<sup>4</sup> Assim, ver Bulos (2007, p. 789) e Canotilho et al. (2013, p. 1.081).

1. Procedimento incompatível com o decoro parlamentar: importa caracterizar, de modo inicial, o que se entende pela expressão “decoro parlamentar”. Aqui está em causa uma noção de decência, recato no comportamento – isto é, o parlamentar deve ter uma conduta eticamente compatível com as exigências do cargo. Decerto, é um conceito aberto, determinável, a exigir a concretude do caso para a sua perfeita adequação. Não por acaso, o ministro Paulo Brossard assim se manifestou sobre a expressão decoro parlamentar:

“seu conceito é mais amplo e flexível; não tem a uniformidade dos fatos padronizados, conceitualmente enunciados, como as figuras delituosas do Código Penal; [...] dizer que tal comportamento ofende ao decoro parlamentar é de competência da Câmara competente, em juízo a que não falta uma dose de discricionariedade, embora não seja puramente discricionário; conforme o caso será mais ético que político, ou mais político do que ético, ainda que a predominância de um dado sobre o outro será prevalência e não exclusão; há de ser jurídico, sem ser exclusivamente jurídico” (BRASIL, 1993a).

A despeito da vagueza conceitual, o próprio texto constitucional afirma que, além do definido pelo regimento interno do Parlamento, o abuso das prerrogativas ou a percepção de vantagens indevidas constituem quebra de decoro. Assim, a partir de um fato tido por indecoroso, atentatório à dignidade parlamentar, por um ato de competência do Poder Legislativo, de natureza disciplinar, abre-se um processo que pode levar à perda do mandato.

O Conselho de Ética e Decoro da Casa à qual o parlamentar acusado pertence é o órgão encarregado desse processo. Registre-se que qualquer cidadão pode encaminhar uma representação à Mesa da Casa legislativa cor-

respondente, que verificará a existência dos fatos e das provas, encaminhando-a – ou não – ao Conselho de Ética, cujo presidente, designando relator, instaurará o processo. Caso a representação seja feita por partido político,<sup>5</sup> não há verificação pela Mesa, que endereçará o pedido diretamente ao Conselho de Ética. Aberto o processo, serão garantidos ao parlamentar todos os meios de defesa e o contraditório. Observado o devido processo legal, determina-se a sessão de julgamento. De fato, quem julgará se houve ou não a quebra do decoro é o Plenário da Casa à qual pertence o parlamentar processado, em sessão com voto aberto e por maioria absoluta, conforme a Emenda Constitucional (EC) nº 76 (BRASIL, 2013), de 2013. Em caso de condenação, além da perda do mandato, o parlamentar ficará inelegível por oito anos após o término da legislatura.

Há a possibilidade de o parlamentar renunciar, se estiver sendo processado em situação que o leve à perda do mandato. Nessa hipótese, a renúncia terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais, conforme o art. 55, §§ 2º e 3º da CRFB<sup>6</sup> e o Decreto Legislativo nº 16, de 1994 (BRASIL, 1994).

A perda do mandato é penalidade disciplinar de natureza política e incumbe ao próprio Poder Legislativo. Portanto, não é dado ao Judiciário, por respeito à separação dos Poderes, qualquer julgamento sobre o mérito da decisão que implicar a perda do mandato

---

<sup>5</sup>Tão somente partidos políticos com representação no Congresso e a Mesa Diretora da Câmara ou do Senado Federal têm atribuição de subscrever representação por quebra de decoro parlamentar contra deputados ou senadores diante do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

<sup>6</sup>Destaque-se que o STF entende que a infidelidade partidária, consubstanciada no “abandono de legenda, enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral” (MENDES; GONET, 2012, p. 1.241).

por quebra de decoro parlamentar. É, pois, matéria *interna corporis*.<sup>7</sup>

2. Ausência a mais de 1/3 das sessões ordinárias. Aqui está uma causa de extinção do mandato: num ato de natureza declaratória – e não constitutiva – a Mesa, verificada a ausência e assegurada a ampla defesa, pronuncia a perda do mandato sem qualquer deliberação política.<sup>8</sup>

3. Perda ou suspensão dos direitos políticos ou quando a justiça eleitoral decretar. Diante do caso de perda ou de suspensão dos direitos políticos ou por decretação da justiça eleitoral, configura-se a hipótese de extinção do mandato a ser declarada de ofício ou por provocação de qualquer de seus membros ou partido político com representação no Congresso Nacional, pela Mesa da respectiva Casa. A título de exemplo, citam-se os casos em que a Justiça Eleitoral decide sobre causas de inelegibilidade, impugnação de mandato por abuso de poder econômico e quebra de fidelidade partidária.

4. Perda ou suspensão dos direitos políticos por sofrer condenação criminal em sentença penal transitada em julgado. Essa é uma hipótese de cassação de mandato, nos termos supramencionados. Na análise dessa hipótese, impõe-se reconhecer os seguintes elementos normativos: o art. 55, inc. IV, dispõe que perderá o mandato o parlamentar que tiver seus direitos políticos suspensos (BRASIL, 1988). Desse modo, uma das causas de suspensão dos direitos políticos é a condenação criminal transitada em julgado<sup>9</sup>, conforme previsto no

---

<sup>7</sup>Nesse sentido, é ilustrativa a decisão do STF, de autoria do ministro Cezar Peluso, no Ag.Reg. nos Embargos Declaratórios no RE 382.344-2/SP, julgado em 13/6/2006 (BRASIL, 2006b).

<sup>8</sup>Porque situação rara, indica-se a jurisprudência do STF, que versa sobre a perda de mandato de parlamentar por excessiva ausência às sessões (BRASIL, 1993b).

<sup>9</sup>Art. 15, inc. III, da CRFB.

inc. VI do art. 55 da CRFB. No caso de um deputado federal ou de um senador, em razão da prerrogativa de foro, essa decisão será prolatada pelo STF. Sucede que o § 2º do art. 55 dispõe que, nos casos dos incisos I, II e VI (respectivamente, infração às vedações do art. 54 da CRFB, quebra de decoro parlamentar e sanção penal condenatória transitada em julgado), a perda do mandato será decidida pela Câmara ou pelo Senado, por maioria absoluta, mediante provocação da Mesa ou de partido político (BRASIL, 1988). Portanto, a questão a ser resolvida é: transitada em julgado a condenação criminal, há a perda automática do mandato parlamentar? Pela regra do inc. IV do art. 55, sim. Todavia, o § 2º do mesmo artigo dispõe que a perda do mandato depende de um ato da Câmara dos Deputados ou do Senado. Logo, a condenação criminal, mesmo que oriunda do STF, não acarretaria a perda automática do mandato. Aparentemente, há incoerência entre as normas constitucionais.

## 2. Da (aparente) incoerência da CRFB

Bobbio (1997, p. 88) define a antinomia jurídica como a situação que se verifica entre duas normas incompatíveis, pertencentes ao mesmo ordenamento e tendo o mesmo âmbito de validade. Nesse sentido, o mesmo autor afirma não ser possível a coexistência, dentro de um mesmo ordenamento jurídico, de duas normas incompatíveis:

O princípio sustentado pelo positivismo jurídico, da coerência do ordenamento jurídico, consiste em negar que nele possa haver antinomia, isto é, normas incompatíveis entre si. Tal princípio é garantido por uma norma, implícita em todo ordenamento, segundo a qual duas normas incompatíveis (ou antinômicas) não podem ser ambas válidas, mas somente uma delas pode (mas não necessariamente deve) fazer parte do referido ordenamento; ou, dito de outra forma, a compatibilidade de uma norma com seu ordenamento (isto é, com todas as outras normas) é condição necessária para a sua validade (BOBBIO, 2006, p. 203).

Ainda, de acordo com o princípio interpretativo da unidade da Constituição, Canotilho (2003, p. 1.221) assevera que a Constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições entre suas normas. O princípio da unidade obrigaria o intérprete a considerar a Constituição na sua globalidade, harmonizando os espaços de tensão entre as normas constitucionais a concretizar (CANOTILHO, 2003, p. 1.221).

No âmbito da normatividade constitucional, Luís Roberto Barroso destaca a necessidade de unidade na interpretação das normas. Sendo a Constituição um sistema normativo fundado em ideias que configu-

ram um núcleo irreduzível, e não um conjunto de normas justapostas, o intérprete tem o dever de harmonizar as tensões e contradições entre normas. O princípio da unidade é, assim, uma especificação da interpretação sistemática, que se aplica precisamente por existir pluralidade de concepções (BARROSO, 1999, p. 188).

A ordem jurídica deve constituir um sistema lógico, não havendo a possibilidade de uma mesma situação jurídica estar sujeita à incidência de normas distintas, incoerentes e contrastantes entre si. Ao contrário, no ordenamento jurídico não podem coexistir normas incompatíveis. Barroso (1999, p. 9) é categórico: o Direito não tolera antinomias. Logo, ao intérprete da Constituição só resta a conciliação possível entre proposições aparentemente antagônicas, cuidando, todavia, de jamais anular integralmente uma em favor da outra.

A fim de interpretar a CRFB de forma que se dê máxima eficácia possível às normas constitucionais, e para resolver a aparente antinomia que se verifica na incompatibilidade entre a generalidade da norma prevista no art. 15, inc. III, e a especialidade das normas contidas no art. 55 da CRFB, estudam-se os ensinamentos de Bobbio (1997, p. 96).

Com efeito, o autor italiano propõe solucionar a questão prevendo um critério de interpretação de antinomias baseado na *lex specialis*, segundo o qual, havendo duas normas incompatíveis, uma geral e uma especial (ou excepcional), prevalece a segunda: *lex specialis derogat generali*. Desse modo, a situação antinômica criada pelo relacionamento entre uma lei geral e uma lei especial é aquela que corresponde ao tipo de *antinomia total-parcial*. Assim, quando se aplica o critério da *lex specialis*, não acontece a eliminação total de uma das duas normas incompatíveis, mas somente daquela parte da lei geral que é incompatível com a lei especial. Por consequência da lei especial, a lei geral cai parcialmente (BOBBIO, 1997, p. 96). Nesse sentido, visto que o art. 55 prevê normas apenas para os parlamentares, estas são especiais diante da generalidade do art. 15, pois dirigida para a população em geral, sem que se retire do outro artigo a sua eficácia.

Como discorre Bulos (2012, p. 705-706), parlamentares federais, condenados criminalmente em sentenças transitadas em julgado, não têm os seus mandatos suspensos de modo automático. Em nome dos princípios da unidade da Constituição e de sua máxima efetividade, elimina-se qualquer margem de conflito entre as duas normas aqui discutidas, priorizando-se o critério da especialidade, inserto no art. 55, VI, § 2º, frente ao critério da generalidade, caso do art. 15, III.

A finalidade dessa exceção à regra do art. 15, III, é garantir a independência do Parlamento perante os demais Poderes do Estado, em especial do Poder Judiciário. Daí a perda do mandato ser decidida, não

pelo Judiciário, mas pela Casa à qual pertence o parlamentar em votação aberta e por maioria absoluta dos votos, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político devidamente representado no Congresso, preservada a ampla defesa.

Há de se considerar que a perda do mandato representativo consubstancia uma forte e direta intervenção no processo democrático e na própria soberania popular. No ensinamento de Silva (2006, p. 138), “eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política”. É esse mandatário, representado pelo corpo de parlamentares, quem ostenta igualmente a legitimidade constitucional para revogá-lo.

### 3. Análise da jurisprudência do STF

A perda do mandato em razão de condenação criminal provoca amplo debate nos julgamentos do STF. Na medida em que o Plenário modifica sua composição, a Corte a apresenta entendimentos antagônicos sobre qual procedimento a ser seguido após a sentença criminal. Tendo em vista a profundidade dos votos apresentados pela Corte nos casos citados, e visto que o entendimento do STF quanto à questão ainda se mostra divergente, apresentam-se a seguir os principais argumentos expostos pelos ministros.

No julgamento da Ação Penal nº 470/MG, em 2012, o entendimento predominante foi o da aplicação automática da perda do mandato após a condenação criminal transitada em julgado (BRASIL, 2012). Todavia, menos de dois anos depois, em agosto de 2013, no julgamento da Ação Penal nº 565/RO (BRASIL, 2014), o STF modificou seu entendimento: decidiu por seguir o previsto no § 2º do art. 55 da CRFB e deixar a critério da Casa legislativa a decisão

acerca da perda do mandato após a condenação criminal transitada em julgado.<sup>10</sup> A modificação de entendimento pela Corte, em tempo tão exíguo, ocorreu em virtude da alteração na composição do STF, tendo em vista os votos dos ministros Teori Zavascki e Luís Roberto Barroso.

Com efeito, a Ação Penal nº 470/MG determinou, por pequena maioria de 6 votos a 4,<sup>11</sup> que os quatro parlamentares condenados criminalmente no caso perdessem automaticamente seus mandatos após o trânsito em julgado da decisão, apontando a eficácia plena do art. 15 da CRFB para embasar a decisão. Esta foi amplamente debatida, visto que o entendimento do ministro relator Joaquim Barbosa foi de encontro ao que já havia sido adotado pelo Tribunal em outros casos semelhantes (a emblemática condenação do deputado Natan Donadon foi seguida da remessa dos autos à Câmara dos Deputados, para que ela decidisse acerca da perda do seu mandato), trazendo à tona a discussão sobre uma aparente antinomia no texto constitucional.

#### 3.1. A Ação Penal nº 470/MG: o “Mensalão”

O relator da Ação Penal nº 470/MG, ministro Joaquim Barbosa, apresentou o entendimento de que a perda do mandato eletivo após condenação criminal transitada em julgado é automática (BRASIL, 2012). Para ele, a previsão qualificada do inc. VI do art. 55 justificar-

<sup>10</sup>Note-se que a perda do mandato decidida por uma Casa legislativa é exclusiva para deputados federais e senadores; 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” (BRASIL, 2012).

<sup>11</sup>O ministro Cezar Peluso aposentou-se em 31 de agosto ao completar 70 anos e não votou sobre a questão, assim como ocorreu com o ministro Ayres Britto, que se aposentou em 18 de novembro ao também completar 70 anos.

se-ia apenas nas hipóteses em que a sentença condenatória não tenha decretado a perda do mandato, seja por não estarem presentes os requisitos do artigo 92 do Código Penal (CP)<sup>12</sup>, seja por ter sido proferida antes da expedição do diploma, tendo-se operado o trânsito em julgado somente em momento posterior. Nesse caso, a Casa legislativa avaliaria se a condenação criminal é grave a ponto de impedir o exercício do mandato eletivo (BRASIL, 2012).

Era entendimento do relator que se, no curso de seu mandato, o deputado ou o senador é condenado pela mais alta instância do Poder Judiciário nacional, inexistente espaço para o exercício de juízo político ou de conveniência pelo Poder Legislativo, pois a suspensão dos direitos políticos, com a subsequente perda do mandato eletivo, é efeito irreversível da sentença condenatória (BRASIL, 2012). Assim, no caso da Ação Penal nº 470/MG, os parlamentares condenados praticaram o crime de corrupção passiva<sup>13</sup> quando se encontravam no exercício de sua função, o que revelaria conduta totalmente incompatível com os deveres do cargo e com a democracia representativa. Os réus teriam violado o interesse público imanente com a prática dos delitos e teriam utilizado de seu cargo público para obter vantagens indevidas em benefício próprio.

A CRFB apresentaria uma lógica sistemática que enuncia a cidadania, a capacidade para exercício de direitos políticos e o preen-

chimento pleno das condições de elegibilidade como pressupostos sucessivos para a participação completa na formação da vontade política do Estado. E, para a conservação dos valores mais caros ao Estado Democrático de Direito, o condicionamento do juízo condenatório final ao juízo político e de conveniência do Parlamento não pareceu, ao ministro, ser uma solução constitucionalmente legítima, salvo na ausência das hipóteses previstas no art. 92 do CP ou investidura no mandato após a condenação ter sido prolatada (BRASIL, 2012).

Ato contínuo, o revisor da Ação Penal nº 470/MG, o ministro Ricardo Lewandowski, votou no sentido contrário ao voto proferido pelo relator.<sup>14</sup> Para ele, com relação aos senadores e deputados, e no caso da Ação Penal nº 470/MG, a CRFB contempla uma exceção à regra geral do seu art. 15 na hipótese de condenação criminal transitada em julgado, com a previsão do inc. VI do seu art. 55.

Para o revisor, quando o mandato eletivo resulta do livre exercício da soberania popular, excluída a existência de fraude e incorrendo impugnação à sua eleição, casos em que o Constituinte conferiu tratamento diferenciado, visto que a decisão da Justiça Eleitoral enseja o procedimento de extinção, não se atribui ao Judiciário a competência para decretar automaticamente a perda do mandato, pois se aplicará o disposto no art. 55, § 2º da CRFB. Assim, ficaria clara a competência do Parlamento para decidir e não meramente declarar a perda do mandato de parlamentares das respectivas Casas (BRASIL, 2012).

<sup>12</sup> “Art. 92. São também efeitos da condenação: I – a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo: a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública; b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos. [...] Parágrafo único. Os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença” (BRASIL, 1940).

<sup>13</sup> Além do crime de corrupção passiva, também praticaram crime de lavagem de dinheiro; e, no caso de João Paulo Cunha, também o crime de peculato.

<sup>14</sup> O ministro Dias Toffoli seguiu o voto do revisor, afirmando que a razão da existência do art. 55, VI, § 2º, da CRFB é garantir ao Parlamento a durabilidade dos mandatos de seus membros, com a finalidade de preservar a independência do Legislativo perante os demais Poderes, tendo a sua extensão delimitada tão somente aos próprios parlamentares federais, por expressa e taxativa previsão constitucional (BRASIL, 2012).

A fim de corroborar seu entendimento, o ministro trouxe à colação elucidativa passagem do voto do ministro Celso de Mello, exarado durante o julgamento do RE 179.502/SP (BRASIL, 1995), de relatoria do ministro Moreira Alves, ocorrido em 31/5/1995, que, não obstante o caso concreto cuidasse da perda do mandato por falta de decoro parlamentar, a questão constitucional subjacente à cassação dos mandatos foi profundamente discutida:

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. [...]

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 (BRASIL, 1995).

Desse modo, o revisor asseverou não haver dúvidas de que a decretação de perda de mandato eletivo de parlamentar que se distancie das hipóteses regradadas pelo texto constitucional implicaria grave violação ao princípio da soberania popular e, ainda, um sério agravo ao consagrado mecanismo de freios e contrapesos que prevê a convivência independente, porém harmônica, entre os Poderes do Estado (BRASIL, 2012).

Durante os debates, o ministro Gilmar Mendes apontou, entre outros aspectos, uma incongruência que poderia ocorrer no momento em que um congressista, preso em regime fechado, mantivesse o mandato parlamentar (BRASIL, 2012). O ministro Ricardo Lewandowski contrargumentou, afirmando que não se estava a dizer que o STF não tem poder de determinar a prisão, mas sim que a Corte não tem o poder de cassar o mandato, decisão que cabe ao Congresso Nacional. Asseverou também que o STF é supremo dentro do Poder Judiciário, mas não está acima dos outros Poderes, expondo a certeza de que a Câmara dos Deputados saberia avaliar a gravidade do caso concreto.

O ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2012), então, mencionou outra suposta incongruência: o caso de um parlamentar, que, respondendo por improbidade administrativa, viesse a ser condenado e a perder

os direitos políticos, segundo a fórmula do § 3º. Todavia, constatando-se um crime contra a Administração Pública, eivado de atos de improbidade administrativa, o mandato é preservado. Em relação a isso, o revisor respondeu que os ministros são guardiões da Constituição, e não censores do legislador Constituinte; ademais, a diplomação e a posse constituem ato jurídico perfeito e só podem ser desconstituídos por procedimento próprio – uma exceção prevista pelo Constituinte. O texto constitucional, assim, não comportaria interpretação diversa.

O ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2012) acompanhou o voto do relator, cabendo destacar a análise realizada por ele sobre o que desejava o Constituinte ao prever o disposto no art. 55, § 2º. O ministro discorreu sobre a história da transposição do inciso VI (perda de mandato por condenação criminal) do § 3º (declaração da Mesa da Casa Legislativa) para o § 2º (decisão deliberativa da Casa Legislativa). Essa hipótese foi colocada pelo Constituinte Antero de Barros que, em defesa da modificação proposta, lembrava que algumas condutas, mesmo sendo objeto de condenação criminal, não impediriam – moral ou politicamente – o exercício do mandato, como a condenação de um parlamentar por acidente de trânsito (BRASIL, 2012).

O ministro Gilmar Mendes argumentou que a intenção do legislador foi proteger o cargo eletivo das situações em que o crime não atenta contra a ética ou a moralidade desejável num mandatário, como os crimes culposos. Desse modo, apontou que o legislador teve esse entendimento ao prever as hipóteses do inciso I do art. 92 do CP<sup>15</sup> (incluídas pela Lei

nº 9.268, de 1996 (BRASIL, 1996)), visto que harmoniza os preceitos constitucionais e disciplina em quais casos há a violação da moralidade pública a ensejar a perda automática do mandato eletivo (BRASIL, 2012).

Por sua vez, o ministro Luiz Fux também acompanhou o entendimento apresentado pelo relator, ao argumentar que a sustação do andamento da ação penal, prevista no art. 53, § 3º, da CRFB, já visa a conceder ao Parlamento um eficaz instrumento para evitar que congressistas sejam alvo de perseguições políticas pelo aparato judiciário (BRASIL 2012). Se o Legislativo não decidiu pela sustação no tempo previsto, ficaria claro que atestou a lisura do julgamento a que foi submetido o parlamentar, não havendo qualquer justificativa para que venha a obstar o cumprimento da sentença condenatória eventualmente emanada pelo Judiciário (BRASIL, 2012). Por outro lado, se o crime ocorresse antes da diplomação, não haveria oportunidade para a sustação do andamento da ação penal, e, apenas assim, teria lugar a incidência do art. 55, inciso VI, § 2º, da CRFB, que submete ao crivo do Legislativo a perda do mandato do parlamentar condenado.

A ministra Rosa Weber (BRASIL, 2012) acompanhou o voto do revisor. Cabe destacar a sua abordagem inicial, que cita a suposta crise de representatividade que hoje enfrenta o Poder Legislativo. Em face dela, não seria difícil ficar tentado a uma interpretação do texto constitucional que subtraísse daquele Poder suas responsabilidades políticas e constitucionais. Contudo, para a ministra, são esses momentos de crises políticas, atingindo a confiança nas instituições e manifestando as imperfeições do modelo democrático, que re-

<sup>15</sup>“Art. 92. São também efeitos da condenação: [...] I – a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo: [...] a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes pratica-

dos com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública; b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos” (BRASIL, 1940).

presentam verdadeiro teste para aferir a profundidade da crença na democracia representativa e até que ponto se pode intervir na democracia sem lhe retirar a essência.

Diante disso, a ministra procedeu a uma breve análise histórica do instituto das imunidades parlamentares, concluindo que elas vivem um eterno dilema. Se, de um lado, representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo, fortalecendo a democracia e garantindo o livre desempenho da atividade parlamentar, de outro, funcionam como fonte de privilégios ou escudos de parlamentares envolvidos em delitos de toda ordem, ainda que existam tentativas de barrar isso, como a EC 35/2001 (BRASIL, 2001).

Nessa linha, o cometimento de atos que levariam à condenação criminal de um representante do povo pode, de fato, ser entendido como quebra da relação de confiança, pressuposto do mandato parlamentar. Como este tem, em seu âmago, uma relação de natureza política – a própria relação de representação –, cabe indagar quem é o sujeito constitucional competente para dispor do mandato, revogando-o, uma vez regularmente constituído. O juiz competente para julgar sobre o exercício do poder político, do poder de representação, em uma democracia, é o povo soberano, que o faz diretamente, no caso das democracias cujas constituições preveem o instituto do *recall*, ou por meio de representantes, no caso brasileiro, pela hipótese prevista no art. 55, § 2º, da CRFB (BRASIL, 2012).

Afirma-se isso com o intuito de frisar que a CRFB deve ser interpretada como unidade textual, em um sistema completo, cujo sentido jurídico e coerência são encontrados nela mesma, não se devendo extrair da legislação infraconstitucional o sentido da norma constitucional. Nesse sentido, a ministra discordou da leitura dos preceitos da CRFB que os reduzia, hierarquicamente, a artigos do CP, pois é o CP que deve ter sua exegese submetida à CRFB (BRASIL, 2012).

Igualmente, o voto asseverava que devia ser afastada qualquer perquirição acerca da suposta intenção “autêntica” do Constituinte ao aprovar o texto do art. 55, inciso VI e § 2º da CRFB, na medida em que tudo que se apresenta à cognoscibilidade do intérprete é o texto que foi aprovado pelo legislador da norma jurídica (BRASIL, 2012).

Se a CRFB veda a cassação de direitos políticos e, ao mesmo tempo, prevê procedimento específico para a cassação de mandato parlamentar, era forçosa a conclusão da ministra de que o mandato não se confunde com o direito político que o fundamenta. A CRFB diferencia, desse modo, os direitos políticos do cidadão – eleger e ser eleito, objeto do art. 15 – das prerrogativas do membro do Poder Legislativo pertinentes ao exercício do mandato por ele titularizado, sobre as quais incide o

art. 55. Vê-se que o exercício do mandato, compreendido como situação jurídica, não se confunde com o exercício de um direito político individual (BRASIL, 2012).

Para a ministra Weber (BRASIL, 2012), o mandato não é um direito subjetivo do representante, e sim de uma situação jurídica por ele ostentada em decorrência da manifestação concomitante, no processo eleitoral, do seu direito político subjetivo de concorrer e do direito político dos eleitores de nele votar – estes sim, atingidos pela eficácia plena do art. 15, III, da CRFB. Por isso, a ministra afirmou que, na qualidade de sujeito constitucional soberano, o povo confere legitimidade ao mandato daquele que o representa. Negar a plena eficácia do art. 55, § 2º, da CRFB implicaria a anulação, pelo Poder Judiciário, dos votos recebidos pelo mandatário que posteriormente veio a ser condenado, ausente para tanto expressa previsão na legislação regente do processo eleitoral.

O ministro Marco Aurélio acompanhou o relator (BRASIL, 2012), assim como o fez o ministro Celso de Mello, que desempatou a votação. O decano apoiou-se no voto de Mendes ao indicar a utilização do art. 92 do CP para os fins e efeitos a que se refere o § 2º do art. 55 da CRFB.

### **3.2. A Ação Penal nº 565/RO**

Na Ação Penal nº 565 (BRASIL, 2014), de Rondônia, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, o então senador Ivo Cassol foi condenado,<sup>16</sup> em agosto de 2013, pelo crime de fraude a licitações, que ocorreram à época que ele fora prefeito da cidade de Rolim de Moura (RO)<sup>17</sup>. Quanto à perda de seu mandato parlamentar, em decorrência da então condenação, a Corte firmou novo entendimento, contrário ao da Ação Penal nº 470/MG (BRASIL, 2012), determinando a aplicação do § 2º do art. 55 da CRFB e remeteu ao Senado a decisão sobre a perda do mandato após a condenação criminal transitada em julgado do senador. A favor desse entendimento (BRASIL, 2014), votaram os ministros Cármen Lúcia, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Teori Zavascki e Ricardo Lewandowski. Os votos vencidos foram prolatados pelos ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa.<sup>18</sup>

A relatora da Ação Penal (BRASIL, 2014), a ministra Cármen Lúcia, ao trazer ao julgamento essa controvérsia, transcreveu a mesma ma-

---

<sup>16</sup>Foram condenados também os réus Salomão da Silveira e Erodi Matt, respectivamente presidente e vice-presidente da comissão municipal de licitações, à época dos fatos.

<sup>17</sup>Tendo em vista que o réu Ivo Narciso Cassol exercia, à época do julgamento, o cargo de senador, o Tribunal teve que deliberar sobre a situação de seu mandato eletivo.

<sup>18</sup>O Ministro Luís Fux não participou do julgamento por estar impedido no processo.

nifestação que exarou no julgamento da Ação Penal nº 470 de Minas Gerais (BRASIL, 2012), mantendo o entendimento pela aplicação do disposto no art. 55, § 2º, da CRFB.

A relatora (BRASIL, 2014) afirmou que a questão central a ser discutida era a necessidade de interpretar e aplicar a Constituição no que se refere ao art. 15, III, em sintonia com o princípio da separação dos Poderes, para evitar a aparente antinomia que poderia resultar. Assim, o STF cumpriria de forma plena a sua jurisdição ao dizer o direito a ser aplicado no caso para os fins de condenação, com o propósito de de efetuar depois o encaminhamento à Casa legislativa a fim de que se cumprisse o disposto no art. 55, § 2º, visto que esse Poder deve cumprir com a sua responsabilidade. Nesse sentido, é a Casa parlamentar que se apresenta como órgão competente para declarar a perda do mandato, já que titular da competência para decidir acerca das prerrogativas parlamentares.

Ressaltou que, apesar de compreender o receio apresentado pelo ministro Joaquim Barbosa, relator da Ação Penal nº 470/MG (BRASIL, 2012), de que poderia ocorrer incongruência grave se alguém fosse condenado à pena de prisão e continuasse exercendo mandato parlamentar, a ministra apontou que há de se esperar responsabilidade do Poder Legislativo, tendo em vista que o ato de jurisdição, responsabilidade do Judiciário, está sendo cumprido. Assim, a ministra votou pelo envio dessa conclusão à Casa do Congresso para que ela cumprisse sua responsabilidade e tomasse a providência devida.

Quanto ao voto exarado pelo ministro Teori Zavascki, importa destacar que a sua manifestação quanto a essa questão foi a primeira proferida por ele após ser nomeado ministro.<sup>19</sup> Seu voto na Ação Penal nº 565 (BRASIL, 2014) teve fundamental importância, pois, ao lado do voto do ministro Luís Roberto Barroso, tornou majoritário o entendimento da aplicação direta do art. 55, § 2º, consolidando a mudança do entendimento do Tribunal acerca da interpretação da aparente antinomia.

Para o ministro Teori Zavascki (BRASIL, 2014), a suspensão de direitos políticos, decorrente de condenação criminal transitada em julgado, não geraria, necessariamente, a perda do cargo público. Afirmou que, para a admissão de um cargo público, o requisito dos direitos políticos é condição legal de elegibilidade, mas não o é para a manutenção de um cargo, especialmente de cargos públicos estáveis, como ocorre no caso de um juiz que tem suspenso seus direitos políticos, mas não perde seu cargo. Desse modo, no caso dos parlamentares, a CRFB prevê

---

<sup>19</sup> Teori Zavascki foi nomeado ministro do STF em novembro de 2012; por isso, não participou da composição do colegiado que decidiu a Ação Penal nº 470/MG.

claramente o rito a seguir, devendo ser aplicado o art. 55, § 2º como resolução da controvérsia.

Depois do voto do ministro Luís Roberto Barroso (BRASIL, 2014), iniciou-se um debate entre os julgadores acerca da questão. Afirmou Barroso que seu desejo era que a solução natural do caso fosse que a perda de mandato decorresse logicamente do sistema de condenação criminal. Todavia, a literalidade do art. 55, inciso VI, § 2º, torna-se obstáculo intransponível para tal solução. O ministro aduziu que, embora achasse incongruente essa literalidade, e não a desejasse, ela foi cometida pelo Constituinte, não podendo o ministro emendar a Constituição, mas apenas interpretá-la.<sup>20</sup>

Na sequência do voto, o Barroso (BRASIL, 2014) frisou ser cabível ao ministro interpretar a Constituição e produzir o melhor resultado possível e o moralmente desejável, mas não é possível vulnerar o texto. Asseverou que se deve fazer da Constituição o melhor que seja possível, mas nos limites do seu próprio texto, sob pena de os ministros se tornarem usurpadores de Poder Constituinte – o que geraria uma mutação inconstitucional. Concluiu que a Constituição não possibilita a produção

---

<sup>20</sup> É oportuno transcrever trechos do debate ocorrido durante o julgamento. Nesse momento, o Min. Joaquim Barbosa intervém no voto do colega, a fim de demonstrar sua preocupação com a controvérsia. Colaciona-se a discussão desencadeada: Ministro Joaquim Barbosa: “Nós temos de ter muito claras, Ministro Barroso, as consequências das nossas decisões, porque condenar um parlamentar a cinco anos ou quatro anos e meio – cinco anos e meio, quatro anos e meio – e deixar, à discricionariedade do Congresso, a perda ou não do mandato, Vossa Excelência sabe no que resultará”. Ministro Luís Roberto Barroso: “Não acho isso bom, porém está na Constituição”. Ministro Joaquim Barbosa: “Mas Vossa Excelência estará aqui para presenciar a consequência disso”. Ministro Luís Roberto Barroso: “É porque está na Constituição, e eu infelizmente não sou constituinte, não tive nenhum votinho sequer, de modo que eu lamento que tenha essa disposição. Mas ela está aqui”. Ministro Joaquim Barbosa: “A Constituição diz que a perda dos direitos políticos é decorrente da sentença criminal transitada em julgado. Estamos aqui profereindo uma sentença criminal. No momento em que essa sentença transitar em julgado, é dever desta Corte decretar a perda. Ela não pode abrir mão, abdicar desse seu dever”. Ministro Luís Roberto Barroso: “Eu comungo da perplexidade de Vossa Excelência, mas a Constituição é clara”. Ministro Joaquim Barbosa: “Sob pena de, até mesmo, o cumprimento da nossa decisão, daqui a pouco, ser colocada em xeque. E é a isso que nós conduziremos”. Ministro Luís Roberto Barroso: “A Constituição não é o que eu quero. A Constituição é o que eu posso fazer dela”. [O debate continua:] Ministro Joaquim Barbosa: “O Supremo Tribunal Federal é o guarda da Constituição. Cabe a ele impedir que incongruências como essas ocorram cotidianamente. Nós temos a situação de um parlamentar que foi preso no exercício do mandato. Foi preso por quê? Foi condenado a mais de oito anos, ou seja, a regime fechado. Aqui, nós temos um condenado a regime semiaberto. Vejam que incongruência”. Ministro Celso De Mello: “Absolutamente incompatível o exercício do mandato parlamentar com o cumprimento da pena em regime semiaberto”. Ministro Joaquim Barbosa: “Pois é. É absolutamente incompatível”. Ministro Teori Zavascki: “Isso não é um problema nosso”. Ministro Joaquim Barbosa: “É um problema nosso, sim. Aí é que está. Nós temos que dar soluções claras”. Ministro Teori Zavascki: “O problema nosso é executar a pena, é executar as nossas decisões”. Ministro Joaquim Barbosa: “Mas nós não podemos criar fatores de inxequibilidade das nossas decisões, Ministro”. Ministro Teori Zavascki: “Agora, cumpre ao Congresso exercer o seu dever de fazer a votação, que é em caráter secreto, diz a Constituição, com amplo direito de defesa sobre a perda do cargo. Tratar-se-á não apenas de um parlamentar condenado, mas de um parlamentar com direitos políticos suspensos” (BRASIL, 2014).

da solução por ele desejada, acompanhando o voto da relatora.

Em seguida, a ministra Rosa Weber (BRASIL, 2014) e o ministro Gilmar Mendes expuseram seus votos. Ambos reiteraram o critério de resolução da aparente antinomia que apresentaram em seus votos sobre a questão na Ação Penal nº 470/MG. A ministra acompanhou a relatora, votando pela utilização do disposto no art. 55, § 2º.

O ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2014), por sua vez, acompanhou a divergência, mas reiterou que se deve analisar a gravidade do crime em cada caso específico. Quanto à declaração da suspensão dos direitos políticos do parlamentar, Mendes argumentou que, nos casos em que à Casa Legislativa incumbir a decisão sobre a perda de mandato, a suspensão dos direitos políticos resulta de um ato complexo, dependente da reunião das vontades do Poder Judiciário, sentença criminal transitada em julgado, com a da Casa Legislativa respectiva nos termos do art. 55, IV, § 2, o que não ensejaria a investidura de nenhuma função constituinte, mas levaria à preservação da unidade e da lógica do sistema, bem como da força normativa dos dispositivos constitucionais em questão (BRASIL, 2014). Os casos em que a perda do mandato se daria automaticamente após a condenação criminal seriam aqueles em virtude do desvalor atribuído à conduta pelo ordenamento jurídico brasileiro e de sua incompatibilidade com o exercício do mandato, tais como aqueles em que a fundamentação da decisão deixa expresso que a improbidade administrativa está contida no crime e as hipóteses em que a pena privativa de liberdade é superior a quatro anos. Para esses casos, o Judiciário deve seguir o disposto no artigo 92 do CP (BRASIL, 1940), o que não esvaziaria o conteúdo normativo do art. 55, VI, § 2º, uma

vez que, nas demais hipóteses de condenação criminal, a Casa legislativa decide sobre a perda do mandato. Segundo Mendes, é uma missão institucional do STF buscar a compatibilização dentro da aparente incongruência normativa. Como o texto constitucional seria vazado, aberto, o melhor seria seguir o entendimento de Konrad Hesse: o de que o caminho da interpretação é a concordância prática. O ministro (BRASIL, 2014) ressaltou ainda que lhe parecia incongruente que condenações por improbidade administrativa decididas por outras Cortes, além das condenações da Justiça Eleitoral, levassem à perda do mandato, mas que as condenações criminais transitadas em julgado pelo STF não desencadeassem a mesma consequência. Nessa linha, julgou não tomar a posição de Constituinte, mas estar apenas a realizar uma compatibilização da norma com o tema posto, com critérios de concordância prática, expondo voto divergente do da relatora.

O ministro Marco Aurélio (BRASIL, 2014) acompanhou a divergência exposta pelo ministro Gilmar Mendes. E destacou que a decisão do Supremo não deve ficar submetida à condição resolutive, ou seja, a uma deliberação contrária de outro Poder, devendo o senador do caso em julgamento perder o mandato automaticamente.

Por sua vez, o ministro Ricardo Lewandowski (BRASIL, 2014) acompanhou o voto da relatora e do revisor, apontando, brevemente, a mesma preocupação que a apresentada pela Ministra Cármen Lúcia. O ministro ressaltou que o art. 55, VI, § 2º, da CRFB é da mais alta importância, visto que está intimamente conectado à cláusula pétrea relativa à separação dos Poderes. Portanto, deveria o Senado Federal, nesse caso, deliberar como entendesse melhor com relação à perda do mandato.

Ao final, o ministro Celso de Mello (BRASIL, 2014) pediu licença para reiterar os fundamentos que deram suporte ao seu voto no julgamento plenário dessa específica questão no contexto da Ação Penal nº 470/MG (BRASIL, 2012). Assim, acompanhou os votos dos ministros Gilmar Mendes e Marco Aurélio, de modo que o entendimento majoritário do Pleno do STF era o de que cabe à Casa Legislativa respectiva decidir sobre a perda do mandato parlamentar após o trânsito em julgado da condenação criminal.<sup>21</sup>

## Considerações finais

A perda do mandato parlamentar é tema caríssimo ao regime democrático. Em causa está a representação democrática, a separação dos Poderes, bem como o sistema de freios e contrapesos. Em tempos de crise política, em que a confiança nas instituições se apresenta fragilizada, a estabilidade das decisões impõe-se como meio de refrear julgamentos de ocasião e de interesse.

A CRFB normatiza a perda do mandato parlamentar. Contudo, essa normatização apresenta de modo aparente uma contradição, pois, num dispositivo, fixa que a condenação criminal acarreta a suspensão dos direitos políticos e, por consequência, a perda do mandato; contudo, em outro dispositivo, diz o texto constitucional que, diante de condenação criminal, a perda do mandato resultaria de uma decisão da Casa parlamentar à qual se encontra vinculado o deputado federal ou o senador. Assim, a condenação criminal de um parlamentar tem como efeito

---

<sup>21</sup> Saliente-se que a 1ª Turma do STF, em junho de 2017, adotou um terceiro e inovador entendimento a respeito da perda do mandato do parlamentar condenado criminalmente. No julgamento da Ação Penal nº 694 (BRASIL, 2017), de relatoria da ministra Rosa Weber, o Colegiado condenou, por maioria de votos, o então deputado federal Paulo Feijó à pena de 12 anos, 6 meses e 6 dias de reclusão, em regime inicial fechado, pela prática dos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. O Colegiado, nos termos do voto do ministro Roberto Barroso e por decisão majoritária, decidiu pela perda do mandato com base no inciso III do art. 55 da CRFB. Essa previsão de extinção, e não de cassação, prevê que, se o parlamentar, em cada sessão legislativa, faltar a 1/3 das sessões ordinárias, terá a perda do seu mandato. Nesse caso, não há necessidade de deliberação do Plenário e a perda deve ser automaticamente declarada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. O voto dispôs que, como regra geral, quando a condenação ultrapassa 120 dias em regime fechado, a perda do mandato é consequência lógica. Como o deputado Paulo Feijó foi condenado à prisão em regime fechado, no qual deveria permanecer por mais de 120 dias, a perda de seu mandato se configuraria automaticamente, devendo a Mesa da Câmara apenas declará-la nos termos do § 3º do art. 55 da CRFB. Nos casos de condenação em regime inicial aberto ou semiaberto, há a possibilidade de autorização de trabalho externo, como ocorreu com o deputado federal Celso Jacob (PMDB-RJ), preso após ser condenado definitivamente pelo STF a 7 anos e 2 meses em regime semiaberto pelos crimes de falsificação de documento público e dispensa de licitação. A Justiça do Distrito Federal, responsável pelo cumprimento da pena, autorizou o exercício do mandato na Câmara dos Deputados durante o dia. À noite, o parlamentar deve retornar ao presídio para o devido cumprimento da pena.

imediate a perda de seu mandato? O entendimento do STF, conforme analisado, ainda não está pacificado: ora decide que diante da condenação criminal a perda do mandato é automática, ora julga que a perda do mandato depende de uma decisão do Parlamento.

A correta interpretação da CRFB leva a crer que, diante de uma condenação criminal transitada em julgado, a decisão sobre a perda do mandato deve ser da Casa legislativa à qual pertence o parlamentar. Ou seja: o juízo sobre a perda do mandato, não obstante a condenação, deve ser feito pelos parlamentares, que, com devida sensibilidade e prudência, decidirão se o crime cometido é incompatível com a representação popular. Desse modo, se os parlamentares não souberem – ou não tiverem a decência exigida pelo caso –, é uma questão a ser decidida pela esfera política, e não imposta pelos Tribunais por meio de uma manipulação interpretativa da normatividade consitucional. Entender que a condenação criminal de um deputado federal ou um senador gera a imediata perda do mandato é desvirtuar o sentido da Constituição, indicando uma usurpação de competência pelo Poder Judiciário, já que a decisão deve ser tomada pelo Legislativo.

Considerando o alto número de deputados e senadores que já tiveram inquérito policial contra si autorizado pelo STF, é fácil aferir a probabilidade de sua condenação por essa Corte, com a conseqüente necessidade de decisão acerca da perda automática, ou não, de seus mandatos. Para que não ocorram decisões opostas em casos semelhantes, o que violaria o princípio da isonomia e da segurança jurídica, é necessária a pacificação desse entendimento pelo STF.

## **Sobre os autores**

Daniela Böck Bandeira é graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, Brasil; com mobilidade acadêmica na Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal; especializanda em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul (ESMAFE-RS), Porto Alegre, RS, Brasil; advogada.  
E-mail: danielabbandeira@hotmail.com

Plínio Melgaré é mestre em Direito pela Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal; coordenador do Núcleo de Direito Privado da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, Brasil; professor da Graduação e da Pós-Graduação da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, Brasil; professor da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS), Porto Alegre, RS, Brasil; palestrante da Escola Superior da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul (ESMAFE-RS), Porto Alegre, RS, Brasil.  
E-mail: plinio.melgare@puccrs.br

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>22</sup>

PARLIAMENTARIANS' IMMUNITIES AND GUARANTEES: THE LOST OF THE PARLIAMENTARY TERM AS A RESULT OF A CRIMINAL CONVICTION.

ABSTRACT: The issue presented in this article is the loss of the parliamentary term as a result of a criminal conviction. It analyzes an apparent contradiction in the constitution and the proper solution for it.

KEYWORDS: LOST OF POLITICAL'S RIGHTS. PARLIAMENTARIANS' IMMUNITIES. STATUTE OF THE CONGRESSMEN. LOST OF PARLIAMENTARY TERM.

## Como citar este artigo

(ABNT)

BANDEIRA, Daniela Böck; MELGARÉ, Plínio. Imunidade e garantias parlamentares: perda do mandato parlamentar diante da condenação criminal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 216, p. 67-85, out./dez. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril\\_v54\\_n216\\_p67](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p67)>.

(APA)

Bandeira, D. B., & Melgaré, P. (2017). Imunidade e garantias parlamentares: perda do mandato parlamentar diante da condenação criminal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(216), 67-85. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril\\_v54\\_n216\\_p67](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p67)

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 1940.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 21.360-4/DF. Impetrante: Antonio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Néri da Silveira. *Diário da Justiça*, 23 abr. 1993a. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14709293/mandado-de-seguranca-ms-21360-df/inteiro-teor-103101490>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 20.992-5/DF. Impetrante: Felip Cheidde. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator para o acórdão:

---

<sup>22</sup> Sem revisão do editor.

Min. Carlos Velloso. *Diário da Justiça*, 23 abr. 1993b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85393>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 16, de 24 de março de 1994. *Diário Oficial da União*, 25 mar. 1994.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 179.502-6/SP. Recorrente: Pedro Martinez de Souza. Recorrido: Genilson Senche. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, 8 set. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=224548>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.268, de 1º de abril de 1996. *Diário Oficial da União*, 2 abr. 1996.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001. *Diário Oficial da União*, 21 dez. 2001.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental nos embargos de declaração no recurso extraordinário n. 382.344-2/SP. Agravante: Hanna Gharib. Agravado: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Cezar Peluso. *Diário da Justiça*, 4 ago. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=23078>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação penal n. 470/MG. Autor: Ministério Público Federal. Réu: José Dirceu de Oliveira e Silva et al. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Ricardo Lewandowski. *Diário da Justiça Eletrônico*, 24 abr. 2012. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/ap470/InteiroTeor\\_AP470.pdf](http://www.stf.jus.br/portal/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013. *Diário Oficial da União*, 29 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação penal n. 565/RO. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ivo Narciso Cassol et al. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. *Diário da Justiça Eletrônico*, 23 maio 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5931475>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação penal n. 694/MT. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Fernando Feijó Torres. Relatora: Min. Rosa Weber. Revisor: Min. Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, 31 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13501194>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 70/2012. São Paulo: Saraiva, 2012.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.