

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Perda de mandato parlamentar
por força de condenação
criminal na jurisprudência do
Supremo Tribunal Federal**

**Loss of parliamentary seat
as a consequence of criminal
conviction: the Brazilian Supreme
Court jurisprudence**

José Levi Mello do Amaral Júnior

Sumário

CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	2
Carlos Ayres Britto	
PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR POR FORÇA DE CONDENAÇÃO CRIMINAL NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	9
José Levi Mello do Amaral Júnior	
PODER NORMATIVO DAS CORTES CONSTITUCIONAIS: O CASO BRASILEIRO.....	16
Inocência Mártires Coelho	
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	29
José Levi Mello do Amaral Júnior	
PRIMEIRAS LINHAS SOBRE A OPÇÃO POLÍTICO-CRIMINAL DA DESERÇÃO MILITAR: A NECESSÁRIA CONTRIBUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	42
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Danilo Gustavo Vieira Martins	
IMPLICAÇÕES DO DIREITO AO VOTO AOS IMIGRANTES: AMEAÇA À SOBERANIA NACIONAL OU EFETIVAÇÃO DE UM DIREITO FUNDAMENTAL?	58
Juliana Cleto	
CRIMEN, DESEMPLEO Y ACTIVIDAD ECONÓMICA EN CHILE.....	81
Sergio Zuñiga-Jara, Sofía Ruiz Campo e Karla Soria-Barreto	
O IMPACTO DE DIFERENTES TIPOS DE REPRESSÃO LEGAL SOBRE AS TAXAS DE HOMICÍDIO ENTRE OS ESTADOS BRASILEIROS	100
Adolfo Sachsida, Mário Jorge Cardoso de Mendonça e Tito Belchior Silva Moreira	
ANÁLISE DOS IMPACTOS DIRETOS E INDIRETOS DO PROGRAMA DE P&D DA ANEEL NO SETOR ELÉTRICO: DIFERENÇAS COM OS EUA.....	124
Igor Polezi Munhz, Alessandra Cristina Santos Akkari e Neusa Maria Bastos Fernandes dos Santos	
SHANGO UNCHAINED? STATE IN(CAPACITY), URBAN BIAS, AND THE POWER AFRICA INITIATIVE .	146
Tom Brower	
LEVANDO O ORÇAMENTO A SÉRIO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	179
Andre Bogossian	

ESTIMATIVA DE DEMANDA PELA FORMALIZAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL NO AGRESTE PERNAMBUCANO: UMA APLICAÇÃO DO MÉTODO DE VALORAÇÃO CONTINGENTE.....	200
Monaliza de Oliveira Ferreira e Kelly Samá Lopes de Vasconcelos	
IMPLICAÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA RENDA E ORGANIZAÇÃO DE AGRICULTORES FAMILIARES.....	221
Nádia Kunkel Sziwelski, Carla Rosane Paz Arruda Teo, Luciara de Souza Gallina, Fabiula Grahl e Cimara Filippi	
DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS E A POBREZA NO NORDESTE DO BRASIL.....	241
Nadja Simone Menezes Nery de Oliveira, Solange de Cassia Inforzato de Souza e Aricieri Devidé Junior	
EFEITOS COLATERAIS DA MINERAÇÃO NO MEIO AMBIENTE	264
Márcio Oliveira Portella	
PARTICIPAÇÃO POPULAR E ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL PARA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO	278
Luciano Marcos Paes	
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FORMAÇÃO E AVALIAÇÃO DE MAGISTRADOS: A CONTRIBUIÇÃO DA EDUCAÇÃO JUDICIAL ATRAVÉS DAS ESCOLAS DE MAGISTRATURA.....	289
Flávio José Moreira Gonçalves	
RESENHAS	
SIMPLER: THE FUTURE OF GOVERNMENT, DE CASS SUSTEIN	316
Veyzon Campos Muniz	

Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*

Loss of parliamentary seat as a consequence of criminal conviction: the Brazilian Supreme Court jurisprudence

José Levi Mello do Amaral Júnior**

RESUMO

Este artigo é relativo à prisão de parlamentares nos termos da Constituição brasileira de 1988 e à perda do mandato parlamentar como consequência da condenação criminal definitiva. As disposições constitucionais pertinentes não são claras, são ambíguas e, inclusive, confusas. Por isso mesmo, os precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre o tema são hesitantes ou contraditórios, mudam ao longo do tempo e conforme a composição da Corte. Também há importante repercussão sobre membros de parlamentos locais. Seja como for, o importante é que a impunidade tem, hoje, espaço cada vez menor.

PALAVRAS-CHAVE: prisão de parlamentares; perda do mandato; impunidade.

ABSTRACT

This paper is related to the arrest of parliamentarians under the Brazilian Constitution of 1988 and the loss of parliamentary seat as a consequence of the final criminal conviction. The relevant constitutional provisions are not clear, are ambiguous and even confusing. Therefore, the precedents of the Brazilian Supreme Court on the subject are hesitant or contradictory, change over time and as the composition of the Court. There is also significant impact on members of local parliaments. Anyway, the important thing is that impunity has today less and less space.

KEY WORDS: arrest of parliamentarians; loss of parliamentary seat; impunity.

SUMÁRIO

1. Introdução ao assunto 2. Condenação criminal e perda de mandato parlamentar no caso mensalão 3. Condenação criminal e perda de mandato parlamentar no caso Donadon 4. Projeção federativa do tema 5. Considerações finais

* Artigo convidado

** Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP. Procurador da Fazenda Nacional. Consultor-Geral da União. E-mail: jose.levi@usp.br

A Constituição brasileira de 1988, no que se refere à perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal, não adota conjunto normativo muito claro. Duas Ações Penais e um Mandado de Segurança que ensejaram decisões do Supremo Tribunal Federal tornaram ainda mais difícil o problema.

1. INTRODUÇÃO AO ASSUNTO

A Constituição brasileira de 1988 veda a cassação de direitos políticos, mas admite sejam eles perdidos ou suspensos em algumas poucas hipóteses, como, por exemplo, a condenação criminal transitada em julgado¹.

Por outro lado, dentre as hipóteses de perda do mandato parlamentar, estão: (i) a suspensão dos direitos políticos; e (ii) a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos².

No contexto até aqui narrado talvez pareça evidente que da condenação criminal transitada em julgado – quando relativa a parlamentar – decorra, ao natural (ou seja, como efeito da própria condenação), a perda do mandato parlamentar: isso porque o mandato pressupõe o gozo de direitos políticos, o que não se tem com a suspensão desses advinda do trânsito em julgado da condenação criminal.

No entanto, o próprio texto constitucional faz duas colocações potencialmente conflitantes: (i) no caso de suspensão dos direitos políticos, “a perda será **declarada** pela Mesa da Casa respectiva”³; e (ii) no caso de condenação criminal transitada em julgado, “a perda do mandato será **decidida** pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal”⁴.

Dito de outro modo: (i) no geral dos casos, em se tratando de suspensão dos direitos políticos, a perda do mandato é automática e será apenas declarada pela Mesa da Casa respectiva; (ii) porém, no caso de condenação criminal transitada em julgado – não obstante dela decorra suspensão dos direitos políticos – a perda do mandato fica sujeita a uma decisão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Essa questão foi enfrentada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal nos autos de duas Ações Penais, a Ação Penal n. 565/RO (caso Ivo Cassol) e a Ação Penal n. 470/MG (rumoroso caso “mensalão”), mas que conheceram soluções divergentes dada a ocorrência de variação na composição da Corte no interstício havido entre uma decisão e outra. Em um terceiro caso (caso Donadon), insinua-se, ainda, um desdobramento no mínimo curioso, inclusive porque parece implicar inovação ao Direito aplicável. É o que se passa a examinar.

2. CONDENAÇÃO CRIMINAL E PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR NO CASO MENSALÃO

No julgamento da Ação Penal n. 470/MG, Relator o **Ministro JOAQUIM BARBOSA**, julgada em 17 de dezembro de 2012, relativa a graves crimes contra a Administração Pública, o Relator sustentou que a previsão constitucional acerca de decisão da Câmara ou do Senado sobre perda de mandato de parlamentar condenado criminalmente “justifica-se (...) nas hipóteses em que a sentença condenatória não tenha decretado a perda do mandato pelo parlamentar, seja por não estarem presentes os requisitos legais para tanto (...), seja por ter sido proferida antes da expedição do diploma”. Para ele, “o procedimento estabelecido no art. 55 da Constituição da República disciplina as hipóteses em que, *por um juízo político*, pode ser decretada a perda de mandato eletivo parlamentar. (...) Situação inteiramente diversa, porém, é aquela que envolve a

1 Constituição brasileira de 1988, art. 15, incisos III.

2 Constituição brasileira de 1988, art. 55, incisos IV e VI.

3 Constituição brasileira de 1988, art. 55, § 3º.

4 Constituição brasileira de 1988, art. 55, § 2º.

decretação da perda do mandato eletivo pelo Poder Judiciário, que pode atingir não apenas o parlamentar eleito como qualquer outro mandatário político, seguindo normas específicas de direito penal e processual penal. (...) Condenado o Deputado ou Senador, no curso de seu mandato, pela mais alta instância do Poder Judiciário nacional, inexistente espaço para o exercício de juízo político ou de conveniência pelo Legislativo, pois a suspensão de direitos políticos, com a subsequente perda de mandato eletivo, é efeito irreversível da sentença condenatória (...).”

Por sua vez, o **Ministro RICARDO LEWANDOWSKI**, funcionando como Revisor, abriu divergência. Para ele, “a condenação criminal (...) configura apenas uma condição necessária, mas não suficiente, para a perda dos respectivos mandatos, a qual depende da instauração do competente processo na Câmara, que não pode deixar de fazê-lo, se devidamente provocada”.

A **Ministra ROSA WEBER**, ao acompanhar a divergência, argumentou que “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 (caso de democracias cujas Constituições preveem o instituto do recall) ou por meio de seus representantes (caso da hipótese prevista no art. 55, VI e § 2º, da Constituição brasileira)”. Para ela, “o mandato se reveste, durante o período para o qual constituído, da qualidade da intangibilidade, somente podendo ser afetado nas hipóteses e segundo os procedimentos expressamente previstos pela Constituição”.

O **Ministro GILMAR MENDES** buscou harmonizar as diversas disposições constitucionais pertinentes. Sustentou que a condenação de parlamentar por crimes contra a Administração Pública – crimes esses que dificilmente deixam de ser considerados atos de improbidade administrativa (e improbidade administrativa também é causa de perda ou suspensão de direitos políticos⁵) –, em que o próprio juiz assenta a perda do mandato, impõe-se à Casa parlamentar competente a mera declaração da perda do mandato parlamentar.

O **Ministro MARCO AURÉLIO** afirmou considerar automáticos os efeitos do art. 15, III, da Constituição brasileira de 1988. Também defendeu que o § 2º art. 55 da Constituição brasileira de 1988 “é reservado a situações concretas em que não se tem, como consequência da condenação, a perda do mandato”.

Enfim, o **Ministro CELSO DE MELLO** disse concordar com a distinção feita pelo **Ministro GILMAR MENDES**, qual seja, remanescem na esfera das Casas legislativas os casos em que o crime pelo qual foi condenado o parlamentar não contém, como elementar típica do tipo penal, ato de improbidade administrativa. Enfatizou a prevalência de decisão transitada em julgado, que guarda relação com a concepção mesma de Estado Democrático de Direito. Destacou que a Constituição brasileira de 1988 confere ao Supremo Tribunal Federal o monopólio da última palavra em tema de exegese das normas constitucionais. Encerrou afirmando que “a insubordinação legislativa ou executiva ao comando emergente de uma decisão judicial revela-se comportamento intolerável, inaceitável e incompreensível”.

O resultado do julgamento no ponto foi por maioria apertada, cinco votos contra quatro, para decretar a perda do mandato dos parlamentares julgados.

3. CONDENAÇÃO CRIMINAL E PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR NO CASO DONADON

No julgamento da Ação Penal n. 565/RO, Relatora a **Ministra CÁRMEN LÚCIA**, julgada em 08 de agosto de 2013, em que figura como réu um Senador⁶, a jurisprudência foi modificada. Dois novos Ministros, **TEORI ZAVASCKI** e **ROBERTO BARROSO**, aderiram ao entendimento vencido na Ação Penal n. 470/MG.

5 Constituição brasileira de 1988, art. 15, inciso V.

6 Ivo Cassol, eleito pelo Estado de Rondônia.

Por outro lado, semanas antes, em 26 de junho de 2013, transitara em julgado a Ação Penal n. 365/RO, Relatora a **Ministra CÁRMEN LÚCIA**, julgada em 28 de outubro de 2010, em que figurava como réu um Deputado Federal⁷. O parlamentar foi recolhido à penitenciária logo após o trânsito em julgado. Em 28 de agosto de 2013, a Câmara dos Deputados votou a perda do mandato do parlamentar: foram 233 favoráveis à perda, 131 contrários e 41 abstenções, resultado insuficiente para a perda do mandato (que requer voto da maioria absoluta dos membros da Casa⁸, ou seja, 257 votos no caso da Câmara).

Configurou-se, então, a inusitada situação de cidadão detentor de mandato parlamentar preso no cumprimento de decisão transitada em julgado.

Contra a decisão da Câmara dos Deputados, Líder de partido de oposição impetrou o Mandado de Segurança n. 32.326/DF, Relator o **Ministro ROBERTO BARROSO**. O Relator, em decisão monocrática proferida em 02 de setembro de 2013, concedeu liminar para suspender a deliberação da Câmara dos Deputados que não cassou o parlamentar condenado e preso⁹.

Para o Relator, “quando se tratar de Deputado cujo prazo de prisão em regime fechado exceda o período que falta para a conclusão de seu mandato, a perda se dá como resultado direto e inexorável da condenação, sendo a decisão da Câmara dos Deputados vinculada e declaratória”.

A propósito, vale conferir os seguintes excertos do despacho:

36. De acordo com a legislação em vigor e a interpretação judicial que lhe tem sido dada, o preso em regime aberto e semiaberto pode ser autorizado à prestação de trabalho externo, independentemente do cumprimento mínimo de 1/6 da pena. Este tem sido o entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, podendo-se citar, exemplificativamente, os acórdãos proferidos no HC 251.107 e no HC 255.781, ambos julgados este ano. Por outro lado, no tocante ao preso em regime fechado, a Lei de Execuções Penais (arts. 36 e 37) não apenas restringe o trabalho externo como exige o cumprimento mínimo de 1/6 (um sexto) da pena. Reiterando: o preso em regime fechado tem restrições severas ao trabalho externo, além de não poder prestá-lo antes do cumprimento do sexto inicial da pena.

37. Disso resulta que o condenado em regime inicial fechado, cujo período remanescente de mandato seja inferior a 1/6 (um sexto) da pena a que foi condenado – isto é, ao tempo mínimo que terá de permanecer necessariamente na penitenciária (LEP, art. 87) –, não pode conservar o mandato. É que, nessa situação, verifica-se uma impossibilidade jurídica e física para o exercício do mandato. Jurídica, porque uma das condições mínimas exigidas pela Constituição para o exercício do mandato é o comparecimento às sessões da Casa (CF, arts. 55, III, e 56, II). E física, porque ele simplesmente não tem como estar presente ao local onde se realizam os trabalhos e, sobretudo, as sessões deliberativas da Casa Legislativa. Veja-se, então: o mandato do Deputado Natan Donadon terminaria em 31.01.2015, isto é, cerca de 17 (dezessete) meses após a deliberação da Câmara, que se deu em 28.08.2013. Porém, 1/6 da sua pena de 13 anos, 4 meses e 10 dias corresponde a pouco mais de 26 meses. Logo, o prazo de cumprimento de pena em regime fechado ultrapassa o período restante do seu mandato.

O Relator, ao final do despacho, explicita que tomou em consideração “a gravidade moral e institucional (...) de uma decisão política que (...) chancela a existência de um Deputado presidiário”. Também faz expressa referência à “indignação cívica”, à “perplexidade jurídica”, ao “abalo às instituições” e ao “constrangimento” que a situação gera aos Poderes constituídos, fatores esses que, segundo o Relator, “legitimam a atuação imediata do Judiciário”¹⁰.

Parece bastante claro que essa decisão monocrática – abstraindo a circunstância de haver suspenso uma não-decisão: a decisão pela não-perda do mandato de parlamentar preso – decorreu de interpretação bastante construtiva. Tanto isso é verdade que o **Ministro GILMAR MENDES** afirmou que o despacho implicaria um “mandato salame”, de cumprimento fatiado, na medida em que o parlamentar progredisse de regime prisional¹¹.

7 Natan Donadon, eleito pelo Estado de Rondônia.

8 Constituição brasileira de 1988, art. 55, § 2º.

9 Inteiro teor em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms32326.pdf>

10 Há outras declarações do Ministro Roberto Barroso no sentido de não se deixar influenciar pela “opinião pública”. A propósito, entrevista publicada em 03 de novembro de 2013 na revista jurídica virtual Consultor Jurídico (<http://www.conjur.com.br>).

11 A declaração foi publicada, por exemplo, no jornal Folha de São Paulo, de 04 de setembro de 2013, editoria “Poder”.

Enfim, vale anotar que o Mandado de Segurança n. 32.326/DF foi monocraticamente julgado prejudicado porque sobreveio uma nova deliberação parlamentar que declarou a perda do mandato colocado em questão. O Relator assim reconheceu em despacho de 18 de março de 2014. No ensejo, anotou “que o deferimento da liminar permitiu que o Poder Legislativo fizesse um novo exame da matéria, já à luz dos elementos constitucionais que tornaram inviável, no caso, a manutenção do mandato parlamentar”. A seguir, concluiu que o diálogo institucional que se colocou “demonstra que a relação entre o Poder Legislativo e o Supremo Tribunal Federal pode ser marcada por saudável complementariedade, em benefício da efetiva concretização das exigências constitucionais.”

Sem dúvida que assim pode e, sobretudo, deve ser. Porém, é essencial que daí não decorra a substituição de um Poder pelo outro. É fundamental que o Supremo Tribunal Federal, ao arbitrar o jogo político, não se substitua aos agentes políticos eleitos, mormente na elaboração de normas legais ou constitucionais.

4. PROJEÇÃO FEDERATIVA DO TEMA

Importa, também, verificar a repercussão do assunto relativamente a Deputados Estaduais e Vereadores.

Para tanto, é bastante elucidativo despacho do Presidente do Supremo Tribunal Federal, **Ministro RICARDO LEWANDOWSKI**, proferido em 14 de maio de 2015, nos autos da Suspensão de Liminar n. 864/PR. Foi ajuizada por cidadão que – no curso de mandato de Vereador – viu transitar em julgado contra si uma condenação criminal. A perda de mandato foi colocada em votação pela respectiva Câmara de Vereadores que deliberou pela manutenção do cargo. Então, a resolução da Câmara foi liminarmente sustada pelo Tribunal de Justiça competente, que também determinou a posse do suplente. Daí o requerimento de suspensão de liminar.

De início, destaca que “o ordenamento pátrio não prevê o tratamento simétrico entre os membros do Poder Legislativo”. Esclarece que a regra do art. 15, inciso III, da Constituição encontra exceção no art. 55, inciso VI e § 2º, da própria Constituição, exceção essa que reconhece extensível apenas a Deputados Estaduais e Distritais, mas não aos demais detentores de mandatos eletivos, aí incluídos os Vereadores. A propósito, transcreve excerto do Voto que proferiu na Ação Penal n. 470/MG: “A regra da cassação imediata dos mandatos, no entanto, aplica-se, por inteiro e de imediato, aos vereadores, bem como aos prefeitos, governadores e ao próprio Presidente da República, por força do que se contém no referido art. 15, III, da Constituição.”

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literalidade constitucional não facilita a interpretação das normas envolvidas no assunto examinado. A abordagem mais simples resulta confiar à decisão da Casa parlamentar respectiva a perda do mandato do parlamentar condenado criminalmente com trânsito em julgado. Claro, daí resulta a possibilidade – sim, inusitada – de cidadão (ainda) detentor de mandato parlamentar ser recolhido à prisão para cumprimento de condenação criminal transitada em julgado. Essa é uma possibilidade – já havida na vida prática – que constringe o ideal de hígidez das instituições políticas (que evidentemente passa pela firme retidão dos seus membros). Porém, ao mesmo tempo, afirma de modo claro uma característica elementar da república democrática: todos são iguais perante a lei, inclusive os detentores de poder (inclusive de poder eletivo).

Portanto, melhor seria que a perda do mandato parlamentar sempre decorresse de modo automático da condenação criminal transitada em julgado. No entanto, o texto constitucional, no ponto, é ambíguo: em sua literalidade, parece reclamar decisão da Casa parlamentar respectiva. Fora daí, é necessário interpretar

de modo construtivo, ainda que bastante natural. O Supremo Tribunal Federal, no ponto, tem hesitado em razão de a Constituição efetivamente não ser clara, bem assim por força de flutuações em sua composição (o que é uma contingência natural).

Na prática, é pouco provável que o texto constitucional venha a sofrer alguma modificação formal no ponto, sobretudo para retirar de modo claro a prerrogativa de decisão das Casas parlamentares. Assim, melhor seria que o Supremo Tribunal Federal pacificasse o próprio entendimento sobre o assunto, afirmando o automatismo entre a condenação criminal transitada em julgado e a perda do mandato parlamentar. Essa é a solução que parece mais crível.

De toda sorte, o essencial é que a condenação criminal transitada em julgado seja efetiva, ainda que contra detentor de mandato representativo. Com isso, frustra-se a perniciosa sensação de impunidade e afirma-se a igualdade de todos perante a lei. Esse passo – a efetividade da condenação criminal contra quem quer que seja – já foi dado e repetido na prática brasileira. E é potencialmente seminal de toda uma nova e saudável cultura de retidão.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.