

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO (MATUTINO)

Ana Carolina Tonon dos Santos

**PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR EM VIRTUDE DE CONDENAÇÃO
CRIMINAL: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Florianópolis

2022

Ana Carolina Tonon dos Santos

**PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR EM VIRTUDE DE CONDENAÇÃO
CRIMINAL: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito
do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal
de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Cláudio Ladeira de Oliveira, Dr.
Co-orientadora: Profa. Suellen Patrícia Moura, Me.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Santos, Ana Carolina Tonon dos
PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR EM VIRTUDE DE CONDENÇÃO
CRIMINAL : uma análise da jurisprudência do Supremo
Tribunal Federal / Ana Carolina Tonon dos Santos ;
orientador, Cláudio Ladeira de Oliveira, coorientadora,
Suellen Patrícia Moura, 2022.
66 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Mandato Parlamentar. 3. Condenação
Criminal. 4. Poder Legislativo. 5. Supremo Tribunal
Federal. I. Ladeira de Oliveira, Cláudio. II. Moura,
Suellen Patrícia. III. Universidade Federal de Santa
Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

Ana Carolina Tonon dos Santos

Perda de mandato parlamentar em virtude de condenação criminal: uma análise da
jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Local, 22 de julho de 2022.

Prof. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Cláudio Ladeira de Oliveira, Dr.
Orientador
UFSC

Paulo Remus Gregório
Avaliador
UFSC

Lucas Pieczarcka Guedes Pinto
Avaliador
UFSC

Dedico este trabalho aos *Josés* da minha vida: passado, presente e futuro.

AGRADECIMENTOS

O primeiro dos agradecimentos vai para a Universidade Federal de Santa Catarina. Sonhei com a UFSC por muito tempo, e vivê-la intensamente durante os últimos cinco anos revelou que a Universidade sempre pode proporcionar mais do que esperávamos. Não apenas academicamente, a UFSC é poderosamente transformadora em todos os âmbitos de quem se permite ser tocado por ela. Felizmente, encerro esse período enxergando que há muito a agradecer.

Agradeço à minha família, que sempre me incentivou a traçar esse caminho. Mesmo que isso significasse lidar com a distância, com a saudade e com a ausência em tantos momentos. Não teria sido possível sem o apoio paciente desses anos. Agradeço à minha mãe, Nadja, e ao meu pai, Emerson, por toda a vida, *literalmente*. Correndo o risco de ser injusta e deixar alguém de fora, também agradeço às minhas avós Nadir e Vilma, pela inspiração e pelo amor incondicional que pude ter desde sempre. Ao vô Zezo, que trazia alegria e bom humor para nossas vidas - sinto saudades e me esforço para lembrar da sua voz todos os dias. Às minhas madrinhas e padrinhos, pelo apoio e suporte de uma vida toda. À Celi, que chegou há pouco tempo mas demonstra, dia após dia, a potência de depositar amor em tudo. Aos meus também recém-chegados irmãos Eliã e Natã, por mostrarem que a vida é muito mais do que ela parece ser, e por compartilharmos ainda mais do que parece fazer sentido. Por fim, ao pequeno José, meu irmão e afilhado querido, que colocou tudo de cabeça para baixo desde o início e representa esperança e vida nova.

Ao Guilherme, pelo amor que eu não esperava. Pela feliz surpresa do carinho, por todos os dias que passamos contando um ao outro tudo que nos fez chegar exatamente até aqui. Tomando a liberdade da paráfrase, *“tenho a impressão que já disse tudo. E tudo ainda é tão pequeno, porque ainda tem um bocado de tudo pra dizer”*. Tudo foi tão de repente e ainda assim tenho muito a agradecer - os silêncios, os incentivos, as músicas e as poesias. Contigo entendi, finalmente, a segurança. Entrei cedo, mas só cheguei no momento que tu chegou. E lembro de tudo com detalhe. Agradeço sempre pela confiança e pelo companheirismo, e aguardo ansiosa pelos nossos próximos capítulos. Com amor, eu.

Às minhas amigas, que desde sempre lembram a doçura de uma vida bem acompanhada. Aquelas que me acompanham numa vida toda - Cândida, Laura, Ana Gonçalves, Eduarda, Isabella, Helena e Jéssica -, e são sempre motivo para voltar para casa e dar risada das coisas que rimos sobre há anos. As que vieram com a UFSC, desde o início - Bruna, minha

dupla oficial e inseparável, que não mede esforços para se fazer presente, mesmo e especialmente quando é difícil. Gabriela e Raquel, com quem dividimos toda a graduação. A experiência definitivamente não teria sido tão especial sem nossos jantares periódicos, os cafés da Deli, as fofocas no WhatsApp e todo o carinho e confiança desses anos todos.

Aos amigos que chegaram por conta do CAXIF e ficaram: Bárbara, Isinha, Leo, Igor, Hellmann. À Marcela, por termos encontrado suporte uma na outra quando tudo parecia estar fora do nosso alcance. À Iryni, por dividirmos a mesma personalidade apesar de mesmo assim sermos tão diferentes, pelo apoio, compreensão, e escuta sempre tão acolhedora. Ao Murillo, que foi quem me deu o primeiro “oi” na UFSC, e que depois sempre soube o que precisava ser dito em cada momento.

Das experiências que a UFSC proporcionou, sou grata pela oportunidade de participar nos grupos de estudo Ius Commune e GConst, que permitiram, desde cedo, experimentar as realizações e os desafios da academia. Também, agradeço por ter vivido intensamente a experiência do Centro Acadêmico XI de Fevereiro - que gerou todas as emoções possíveis, da felicidade à frustração, mas que justamente por isso contribuiu tanto para as mudanças e construções da pessoa que hoje encerra a graduação. Às experiências de fora da UFSC, mas decorrentes dela, agradeço aos colegas do Saes Advogados, Menezes Niebuhr, e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina - Gabinete do des. Luiz Fernando Boller, pelo acolhimento e por todos os ensinamentos.

Agradeço ao Professor Cláudio Ladeira, por ter aceitado a orientação deste trabalho e por ter inspirado, desde cedo, o interesse e a visão crítica sobre os fenômenos que envolvem o jurídico e o político. Agradeço também à Suellen Moura pela coorientação e pelo auxílio durante a produção dessa monografia. Aos membros da banca, Lucas e Paulo, agradeço o aceite do convite e a disponibilidade.

Por fim, estendo meus agradecimentos a todos aqueles que, de uma maneira ou de outra, fizeram parte da minha história. Encerro a graduação na UFSC com a convicção de que ela foi a melhor decisão para a formação da pessoa que sou hoje.

RESUMO

Considerando que a Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 55, inciso VI, §2º, que a perda de mandato parlamentar será decidida pela respectiva Casa Legislativa em casos de condenação criminal transitada em julgado, e diante de posicionamentos oscilantes do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, objetiva-se analisar a jurisprudência formada pela Corte Constitucional diante de casos em que foi decretada a condenação criminal de parlamentar federal, de modo a observar a atuação do Judiciário quando diante da possibilidade de interferir na composição dos membros do Poder Legislativo. Para tanto, utiliza-se da metodologia dedutiva, procedendo-se inicialmente a um estudo através de textos vinculados sobre os principais dispositivos legais utilizados para balizar a hermenêutica aplicada aos casos. Depois, é realizado um estudo técnico, através da análise jurisprudencial, dos casos relativos a cada um dos três entendimentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal, extraindo a argumentação vencedora em cada um deles. Assim, equacionando a postura do Supremo Tribunal Federal e as implicações da ausência de certeza quanto às prerrogativas institucionais em jogo, verifica-se que o tema tem relevância ante a crise política atravessada pelo país, especialmente nos atritos entre Poder Judiciário e Poder Legislativo.

Palavras-chave: Mandato Parlamentar. Condenação Criminal. Poder Legislativo. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

Considering that the Federal Constitution of 1988 provides, in its article 55, item VI, paragraph 2, that the loss of parliamentary mandate will be decided by the respective Legislative Chamber in cases of final and unappealable criminal conviction, and in view of the oscillating positions of the Federal Supreme Court on the subject, the objective is to analyze the jurisprudence formed by the Constitutional Court before cases in which the criminal conviction of a federal congressman was decreed, in order to observe the performance of the Judiciary when faced with the possibility of interfering in the composition of the members of the Legislative Branch. To do so, the deductive methodology is used, proceeding initially with a study through linked texts about the main legal provisions used to guide the hermeneutics applied to the cases. Then, a technical study is conducted, through jurisprudential analysis, of the cases related to each of the three understandings adopted by the Federal Supreme Court, extracting the winning argumentation in each one of them. Thus, equating the stance of the Supreme Court and the implications of the absence of certainty as to the institutional prerogatives at stake, it can be seen that the theme has relevance in the face of the political crisis the country is going through, especially in the friction between the Judiciary and the Legislature.

Keywords: Parliamentary mandate. Criminal conviction. Legislative Power. Federal Supreme Court.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art. Artigo

CF/88 Constituição Federal de 1988

CP Código Penal

STF Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	12
2.PARLAMENTARES CONDENADOS: ANÁLISE DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS APLICÁVEIS.....	15
2.1.Direitos Políticos e sua suspensão: a regra geral do art. 15, III, CF/88.....	15
2.2.Perda de mandato eletivo como efeito secundário da condenação penal: a regra do art. 92, I do Código Penal.....	18
2.3.Estatuto dos Congressistas e a regra especial do art. 55 da Constituição Federal.....	20
2.4.Suspensão dos direitos políticos de membro do Congresso Nacional por condenação criminal: uma questão de especialidade	24
3.“O texto é literal, Presidente”: Quando o STF decide pela aplicação do art. 55, VI, §2º, da CF/88.....	26
3.1.Uma posição inicial: o Recurso Extraordinário n. 179.502-6/SP (1995).....	26
3.2.Asdrúbal Mendes Bentes e a Ação Penal n. 481 (2011)	28
3.3.Ivo Cassol e a Ação Penal n. 565 (2013).....	29
3.4.Protógenes Queiroz e a Ação Penal n. 563/SP (2014)	32
3.5.Francisco Vieira Sampaio e a Ação Penal n. 572/RR (2014).....	33
3.6.Acir Marcos Gurgacz e a Ação Penal n. 935/AM (2018)	34
3.7.Nelson Meurer e a Ação Penal n. 996/DF (2018)	35
3.8.Análise do posicionamento do STF.....	37
4.“Ao Poder Legislativo cabe, apenas, dar fiel execução à decisão da Justiça”: Perda de mandato determinada pelo STF	39
4.1.O “ <i>Mensalão</i> ” e a Ação Penal n. 470/MG (2012).....	39
4.2.Natan Donadon e a Questão de Ordem na Ação Penal n. 396/RO (2013).....	45
4.3.Considerações sobre o posicionamento do STF	46
5.“Uma exceção objetiva à regra geral”: condenação à pena de regime inicial fechado, com duração superior ao tempo remanescente de mandato.....	48
5.1.Natan Donadon e a Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 32.326/DF	48

5.2.Paulo Feijó Torres e a Ação Penal n. 694/MT (2017).....	50
5.3.Paulo Salim Maluf e a Ação Penal n. 863 (2017)	51
5.4.Paulo Pereira da Silva e a Ação Penal n. 965 (2020)	52
5.5.Daniel Lúcio da Silveira e a Ação Penal n. 1.044 (2022)	53
5.6.A ADPF n. 511: uma posição final?.....	55
5.7.Em busca das prerrogativas: um retrato da crise política brasileira	58
6.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS.....	61

1.INTRODUÇÃO

Os direitos políticos, na definição da Constituição Federal, tratam da expressão da cidadania, a qual constitui fundamento do Estado Democrático de Direito sob o qual se funda a República Federativa do Brasil. Na medida em que a soberania popular é exercida através da capacidade de se eleger e ser eleito, possibilitando a participação do cidadão nos processos políticos de decisão relativos à sociedade.

Dada a sua importância para a manutenção da democracia, o texto constitucional veda a cassação dos direitos políticos. Mesmo assim, estabelece as hipóteses excepcionais em que pode haver a perda ou suspensão desses. Nesse sentido, dispõe o art. 15, III, da Constituição Federal de 1988, que ocorre a suspensão dos direitos políticos em relação àqueles sob a qual recair condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos. Assim, desponta regra geral de que, incidindo essa suspensão, o mandato eletivo exercido pela pessoa que teve seus direitos políticos suspensos automaticamente cessará.

Não obstante, a Constituição Federal confere tratamento diferenciado aos cidadãos que ocupam cargo eletivo no Congresso Nacional, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal. Para estes, a regra específica relativa à perda de mandato eletivo por sentença criminal transitada em julgado encontra-se descrita no art. 55, VI, §2º. Nessa orientação, dispõe o texto constitucional que, ocorrida a condenação, a perda de mandato será decidida por deliberação da respectiva Casa Legislativa, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político com representação no Congresso Nacional, assegurada a ampla defesa.

Apesar da regra constitucional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema não é pacífica. Desde a primeira vez em que a Corte enfrentou o tema, em 1995, até o ano atual de 2022, foram adotados ao menos três posicionamentos destoantes entre si. A primeira corrente aplicada preconiza pela aplicação literal do disposto no art. 55, §2º e, assim, entende que compete à Casa Legislativa a decisão relativa à perda do mandato do Congressista que tenha sido condenado criminalmente. Por outro lado, a segunda corrente entende que a perda de mandato constitui decorrência natural da condenação imposta pelo Poder Judiciário, descabendo deliberação política acerca de decisão proferida pela Corte. Ao derradeiro, a terceira e última corrente reconhece a competência da Câmara ou do Senado para a decisão quanto à perda do mandato, mas apenas nos casos em que não ocorrer condenação em período superior a 120 (cento e vinte) dias em regime fechado. Na hipótese de ocorrer essa condenação,

a perda seria automática, tendo em vista impossibilidade física do exercício do mandato, cabendo à Casa Legislativa apenas declarar a sua perda.

Tendo em vista a inexistência de posição definitiva fixada pelo Supremo Tribunal Federal nesses casos, o presente trabalho pretende responder à questão: há permissivo jurídico que autorize ao Poder Judiciário - especificamente o Supremo Tribunal Federal - decretar a perda automática de mandato de parlamentar federal sem deliberação da respectiva Casa Legislativa?

A hipótese é no sentido de que os posicionamentos adotados pelo STF em que não foi aplicada a literalidade do §2º do art. 55 da Constituição Federal representam supressão de prerrogativa institucional conferida ao Poder Legislativo para decidir sobre seus membros, detentores da representação política no país. Mais ainda, a ausência de entendimento geral e definitivo sobre o tema aplicado pelo órgão jurisdicional gera insegurança jurídica àqueles que eventualmente sejam submetidos ao julgamento da Corte Constitucional.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral estudar as conclusões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal com relação à hipótese de perda de mandato parlamentar decorrente de sentença criminal transitada em julgado.

Os objetivos específicos, portanto, são o de descrever os aspectos conceituais acerca dos direitos políticos, em especial as hipóteses de perda e suspensão destes, através de uma revisão bibliográfica. Também por meio de revisão de bibliografia, analisar os efeitos da condenação criminal, seu conceito e suas dimensões, com ênfase nos efeitos extrapenais de perda de função, cargo público ou mandato eletivo. Ademais, estudar o tratamento jurídico concedido aos membros do Congresso Nacional, as prerrogativas a eles concedidas e as hipóteses de perda de mandato parlamentar delineadas na Constituição Federal. Realizar uma análise acerca das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal que discutem as hipóteses de perda de mandato eletivo aos deputados e senadores e, por fim, empreender uma análise crítica destas.

O método de abordagem será o dedutivo, vez que o estudo parte de argumentos e conceitos gerais para, então, obter-se as conclusões acerca dos entendimentos fixados pela jurisprudência da Corte Constitucional. Como método procedimental, este será o monográfico, adotando-se a pesquisa de documentação indireta, abrangendo a pesquisa documental,

bibliográfica, doutrinária, jurisprudencial e legislativa acerca do tema. A pesquisa, portanto, será qualitativa, teórica, descritiva e prescritiva¹.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro deles, faz-se uma abordagem generalista acerca dos conceitos basilares do tema estudado. Para isso, são abordados o conceito e classificação dos direitos políticos, bem como as hipóteses de sua perda e suspensão disciplinadas pela Constituição Federal. No segundo tópico, são abordados os efeitos da condenação penal, em seus efeitos extrapenais e específicos. Por fim, o último tópico do capítulo se ocupa em apresentar o regime jurídico estabelecido no Estatuto dos Congressistas, abordando as imunidades parlamentares, seu foro por prerrogativa de função e as vedações e hipóteses de perda de mandato específicas aos deputados federais e senadores da República.

No segundo capítulo, procede-se ao estudo de caso das decisões em que o Supremo Tribunal Federal entendeu pela aplicação da literalidade do art. 55, VI, §2º da Constituição Federal. Para tanto, serão abordados sete casos concretos. São eles: RE n. 225.019/GO, Rel. Min. Nelson Jobim; AP n. 481/PA, Rel. Min. Dias Toffoli; AP n. 565/RO, Rel. Min. Cármen Lúcia; AP n. 563/SP, Rel. Min. Teori Zavascki; AP n. 572/RR, Rel. Min. Gilmar Mendes; AP n. 935/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes e AP n. 996/DF, Rel. Min. Edson Fachin.

O terceiro capítulo versa sobre os casos em que o Supremo firmou entendimento de que a perda de mandato parlamentar é decorrência automática da sentença penal condenatória, dispensando-se a deliberação da respectiva Casa Legislativa. Assim, são analisados dois casos concretos: AP n. 470/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa; AP 936/QO, Rel. Min. Cármen Lúcia.

O quarto e último capítulo analisa os casos em que o STF impõe a perda automática de parlamentar condenado criminalmente em função da fixação de pena a ser cumprida em regime inicial fechado. Para tanto, são analisados os casos do MS n. 32.326MC/DF, AP n. 694/MT, Rel. Min. Rosa Weber; AP n. 863/SP, Rel. Min. Edson Fachin; AP n. 965/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes; AP n. 1.044/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e a ADPF n. 511, Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

¹ MEZZAROBÁ, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 3ªed. rev. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 128-138.

2. PARLAMENTARES CONDENADOS: ANÁLISE DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS APLICÁVEIS

Este capítulo apresentará as disposições legais fundamentais à discussão realizada no trabalho. Como o principal objeto de estudo diz respeito à perda de mandato parlamentar decorrente de sentença criminal transitada em julgado, primeiro serão abordados os conceitos relativos aos direitos políticos e suas dimensões, alcançando as suas hipóteses de perda e suspensão. Em seguida, é apresentada a construção da possibilidade de perda de mandato eletivo como efeito secundário da condenação penal. Para isso, o capítulo aborda o conceito de sanção penal, a classificação de seus efeitos e, por fim, o regramento específico relativo à perda de mandato. Ao derradeiro, o capítulo dedica-se a explorar o regime jurídico aplicável aos membros do Congresso Nacional, através de estudo quanto às imunidades conferidas pela Constituição Federal, as vedações a eles aplicáveis e, enfim, as hipóteses previstas no texto constitucional relativas à perda de mandato e seus respectivos procedimentos. Trata-se de capítulo introdutório, com finalidade de apresentação de conceitos e contextos essenciais ao desenvolvimento deste trabalho.

2.1.DIREITOS POLÍTICOS E SUA SUSPENSÃO: A REGRA GERAL DO ART. 15, III, CF/88

Os direitos políticos são disciplinados pela Constituição Federal como instrumentos para o exercício da soberania popular. Trata-se, na lição de Bernardo Gonçalves, de “um grupo de normas que envolvem a participação dos indivíduos (cidadãos) nos processos de poder, ou seja, nas tomadas de decisões que envolvem a vida pública do Estado e da sociedade²”. Seu exercício, preconiza o art. 14 da Constituição Federal, será exercido através do sufrágio universal e do voto direto secreto, com valor igual para todos, mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular³.

² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 995.

³ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Sobre o tema, Alexandre de Moraes descreve que tais normas constituem um “desdobramento do princípio democrático inscrito no art. 1º, parágrafo único, que afirma todo o poder emanar do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente⁴”. Na concepção de José Afonso da Silva, os “direitos políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular⁵”.

Dessa concepção, Alexandre de Moraes entende o direito de sufrágio como a essência do direito político - assim, seu núcleo-duro é expresso através da capacidade de eleger e de ser eleito⁶, sendo estas as formas essenciais de participação previstas pela Constituição.

A participação nos processos políticos só é permitida, constitucionalmente, àqueles que têm seus direitos políticos positivos. Bernardo Gonçalves explica que os direitos políticos positivos devem ser entendidos como a capacidade eleitoral ativa (alistabilidade) e a capacidade eleitoral passiva (elegibilidade). Nesse sentido, entende que eles “nada mais são do que um outro modo de definição do direito de sufrágio (núcleo dos direitos políticos)⁷.”

Por sua vez, tratam os direitos políticos negativos das regras que impedem o cidadão, de modo definitivo ou temporário, do exercício dos direitos políticos – e, portanto, da participação no exercício da soberania popular. José Afonso da Silva descreve que os direitos políticos são negativos justamente porque “*negam*, ao cidadão, o direito de eleger, ou de ser eleito, ou de exercer atividade político-partidária ou de exercer função pública⁸”. As regras referentes aos políticos negativos dividem-se entre as condições de inelegibilidade e aquelas atinentes à perda e suspensão dos direitos políticos.

Quanto às inelegibilidades, Moraes entende que estas “consistem na ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, da condição de ser candidato e, conseqüentemente, poder ser votado, constituindo-se, portanto, em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania⁹”. O texto constitucional estabelece casos de inelegibilidades nos parágrafos 4º ao 7º do art. 14, além de consignar no §9º a possibilidade de inclusão de novas hipóteses por meio de lei complementar¹⁰. Trata-se, conforme disposto no §9º do art. 14 da Constituição Federal, de condição que objetiva proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de

⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 287.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p.345

⁶ MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*. p. 288

⁷ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 1.012.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.*.p. 381.

⁹ MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*: Atlas, 2022. p. 297

¹⁰ Os outros casos de inelegibilidades foram estabelecidos na legislação infraconstitucional através da Lei Complementar n. 135/2010.

mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta¹¹.

Outra dimensão dos direitos políticos negativos diz respeito à perda ou suspensão destes. Bernardo Gonçalves esclarece que a diferença posta entre as inelegibilidades e a privação dos direitos políticos diz respeito à sua extensão na capacidade eleitoral. Por isso, “enquanto nas inelegibilidades perde-se apenas a capacidade eleitoral passiva (elegibilidade), na perda ou suspensão dos direitos políticos perde-se a capacidade eleitoral ativa e a passiva, ou seja, respectivamente o direito de votar e ser votado (elegibilidade)¹²”.

O texto constitucional veda expressamente a cassação de direitos políticos, mas consigna as hipóteses em que pode haver perda ou suspensão destes no artigo 15 e respectivos incisos¹³. Enquanto a perda dos direitos políticos tem caráter de definitividade, os casos de suspensão diferenciam-se destes pelo seu traço de temporariedade.

Ainda que a Constituição Federal não faça distinção entre quais são as hipóteses de perda e quais as de suspensão, a doutrina ocupou-se de estabelecer em cada categoria encontram-se os incisos. Nos casos da perda em caráter definitivo, Alexandre de Moraes indica que esta ocorre nos casos de (i) cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional, nos termos do art. 12, §4º; e (ii) recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII. Além disso, aponta também que há outras duas hipóteses de casos de perda previstos na Constituição, embora não alocadas no art. 15. São elas (iii) a perda de nacionalidade por aquisição voluntária de outra, nos termos do art. 12, §4º, II; e (iv) a anulação judicial de procedimento de naturalização, por vício de consentimento no ato jurídico¹⁴. A distinção é acompanhada por Bernardo Gonçalves Fernandes¹⁵.

¹¹Art. 14. § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

¹² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2020. pp. 1.053-1.054.

¹³ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

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

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

¹⁴ Cf. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022. pp. 321-329.

¹⁵ Cf. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Op. Cit.* p. 1.054-1.055.

Por sua vez, são formas de *suspensão* dos direitos políticos, na classificação proposta por Alexandre de Moraes, (i) a incapacidade civil absoluta; (ii) a improbidade administrativa, conforme o art. 37, §4º da Constituição e (iii) a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os efeitos da punibilidade¹⁶.

Como regra geral, portanto, a condenação criminal transitada em julgado suspende os direitos políticos do condenado – representando incompatibilidade com o exercício de mandato eletivo. Assim, leciona Bernardo Gonçalves, a regra geral é a da imediata cessação do exercício do mandato, uma vez transitada em julgado a sentença penal condenatória¹⁷. A situação é excepcionada, contudo, em relação aos Deputados Federais e Senadores, em função de exceção prevista constitucionalmente no art. 55, VI, e §2º.

2.2. PERDA DE MANDATO ELETIVO COMO EFEITO SECUNDÁRIO DA CONDENAÇÃO PENAL: A REGRA DO ART. 92, I DO CÓDIGO PENAL

Ensina Cezar Roberto Bitencourt que a “sanção penal é a consequência jurídica direta e imediata da sentença penal condenatória¹⁸”. Imposta a sanção através da sentença, por sua vez, esta impõe outros efeitos, chamados secundários ou acessórios, - de natureza penal ou extrapenal - os quais podem se estender para o campo civil, administrativo, político e trabalhista¹⁹. Assim, na redação atual, os efeitos acessórios de natureza extrapenal da condenação são encontrados na redação dos artigos 91, 91-A e 92 do Código Penal, que serão apresentados adiante.

Os efeitos previstos pelo art. 91 e seus incisos²⁰ são automáticos, não dependendo de qualquer declaração expressa da sentença penal condenatória. São eles (i) tornar certa a

¹⁶ Nesse sentido, a Súmula n. 9 do Tribunal Superior Eleitoral: “A suspensão dos direitos políticos decorrentes de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou prova de reparação dos danos”.

¹⁷FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 1.056.

¹⁸BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal Parte 1 - Parte Geral**. 27. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 438.

¹⁹MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Manual de Direito Penal**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 355.

²⁰Art. 91 - São efeitos da condenação:

I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime;

II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

obrigação de indenizar o dano causado pelo crime; e (ii) a perda em favor da União dos instrumentos e produtos do crime. Quanto à obrigação de indenizar, explica Bitencourt que ela diz respeito à sentença penal condenatória fazer coisa julgada no âmbito cível - e, portanto, vale como título executivo²¹.

Ao seu turno, a perda ou privação de bens do particular em favor da União, também denominada de *confisco*, está restrita aos instrumentos ou produtos do crime²². Em sentido similar, o art. 91-A trata da hipótese de condenação por infrações às quais a pena máxima seja superior a 6 (seis) anos de reclusão, em que poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, de bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com seu rendimento lícito.

Os efeitos específicos da condenação, previstos no art. 92 do Código Penal²³, não tem aplicabilidade automática, dependendo da motivação constante na sentença - como disciplina o parágrafo único do referido dispositivo²⁴. Leciona Eugênio Pacelli que estes efeitos são “ainda mais onerosos, precisamente em consideração ao tipo de bem jurídico lesado e à necessidade de maior prevenção contra tais comportamentos e danos²⁵”. Para o autor, a aplicação de sanções de natureza administrativa e/ou política, tem como objetivo proteger mais efetivamente a probidade e moralidade administrativas.

Quanto à penalidade de perda de cargo, função pública ou mandato eletivo, a legislação penal faz distinção a depender da natureza da infração praticada (art. 92, I, *a*) ou da pena imposta (art. 92, I, *b*)²⁶. Esclarece Cezar Roberto Bitencourt que para a aplicação do efeito previsto em caso de condenação superior a um ano por crime praticado contra a Administração Pública, é “imprescindível que a infração penal tenha sido praticada *com abuso de poder ou*

²¹BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal Parte 1 - Parte Geral**. 27. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 438.

²²BITENCOURT, Cezar Roberto. *Op. Cit.* pp. 438-439.

²³Art. 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.

II – a incapacidade para o exercício do poder familiar, da tutela ou da curatela nos crimes dolosos sujeitos à pena de reclusão cometidos contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar, contra filho, filha ou outro descendente ou contra tutelado ou curatelado

III - a inabilitação para dirigir veículo, quando utilizado como meio para a prática de crime doloso.

²⁴Art. 92. Parágrafo único - Os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença.

²⁵PACELLI, Eugênio. **Manual de Direito Penal – Parte Geral** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro eletrônico, p. 497.

²⁶PACELLI, Eugênio. *Op cit.* p. 498.

violação de dever inerente ao cargo, função ou atividade pública²⁷”. E continua, explicitando que essa perda deve ser aplicável somente ao exercício do cargo em que foi praticado o abuso, não se estendendo para qualquer cargo, função ou atividade eventualmente exercidos pelo condenado²⁸.

No caso de crimes comuns, quando não há necessariamente relação com a Administração Pública, a penalidade só pode ser aplicada em condenação superior a quatro anos. Bitencourt aponta que essa segunda hipótese de perda do cargo decorre da graduação da pena, demonstrando um maior desvalor ao resultado produzido pela infração penal²⁹.

São também outros efeitos específicos de natureza extrapenal da sentença condenatória (i) a incapacidade para o exercício de pátrio poder, tutela ou curatela; bem como a (ii) inabilitação para dirigir veículo, utilizado em crime doloso.

2.3. ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS E A REGRA ESPECIAL DO ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O Estatuto dos Congressistas consiste em um conjunto de normas que disciplinam o regime jurídico relativo aos membros do Congresso Nacional – especialmente no que tange aos seus direitos e imunidades, além de deveres e impedimentos decorrentes da ocupação de cargo no Poder Legislativo. Leciona Bernardo Gonçalves:

A finalidade das imunidades parlamentares é a proteção da independência do poder Legislativo em relação aos outros Poderes e frente à própria sociedade, para que ele possa desenvolver suas funções típicas e atípicas de forma adequada. Assim sendo, elas (imunidades) visam ao desenvolvimento do princípio da separação dos Poderes e, com isso, desenvolve-se a própria lógica do Estado Democrático de Direito. Sem dúvida, um Poder Legislativo independente reforça o princípio democrático.³⁰

Alexandre de Moraes segue o mesmo raciocínio, afirmando que as imunidades parlamentares constituem verdadeira condição de independência do Legislativo diante dos demais Poderes da República, e a garantia da livre expressão de pensamento, palavra e opinião, “sem a qual inexistirá Poder Legislativo independente e autônomo, que possa representar, com

²⁷BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal Parte 1 - Parte Geral**. 27. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 442.

²⁸BITENCOURT, Cezar Roberto. *Op. Cit.* p. 442.

²⁹BITENCOURT, Cezar Roberto. *Op. Cit.* p. 443.

³⁰FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 1.264.

fidelidade e coragem, os interesses do povo e do país, pois [...] não dizem respeito à figura do parlamentar, mas à função por ele exercida³¹”.

Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco descrevem que as prerrogativas estendidas aos parlamentares são imunidades justamente por torná-los excluídos da incidência de certas normas gerais. Elas desdobram-se, essencialmente, em duas dimensões, a imunidade material e a formal. Os autores descrevem que “a imunidade pode tornar o parlamentar insuscetível de ser punido por certos fatos (imunidade material) ou livre de certos constrangimentos previstos no ordenamento processual penal (imunidade penal)³²”. Essas dimensões serão analisadas a seguir.

A imunidade material encontra-se prevista no *caput* do art. 53 da Constituição Federal³³, e, na definição de Bernardo Gonçalves, trata-se da “subtração da responsabilidade civil, penal, disciplinar ou política dos deputados e senadores por suas opiniões, palavras e votos³⁴”. Nesse sentido, Virgílio Afonso da Silva discorre sobre a importância conferida à imunidade material em relação à democracia representativa:

Uma das formas mais eficazes de calar a oposição é a ameaça de punição a opiniões, palavras e votos. A previsão de uma inviolabilidade parlamentar visa, portanto, a evitar o esfriamento do livre debate e a intimidação da oposição. Para que essa garantia seja de fato robusta, ela é absoluta. Em outras palavras, para evitar qualquer intimidação, assume-se o risco de que exageros poderão ocorrer e permanecerão sem punição. Para que deputados e senadores não tenham que, a cada momento, refletir se podem ou não fazer determinada crítica ou se determinada opinião sobre alguém é contundente demais, aceita-se, de antemão, que eles podem expressar qualquer ideia ou opinião que quiserem. Desde que isso ocorra no Congresso Nacional.³⁵

Seu alcance, contudo, é limitado aos atos praticados pelo congressista e em conexão ao exercício do mandato parlamentar. Quanto à sua extensão, ensinam Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco que ela abrange também a divulgação pela imprensa de fato coberto pela inviolabilidade. Todavia, a imunidade não alcança as palavras proferidas “fora do exercício formal do mandato”, que, “pelo conteúdo e contexto em que perpetradas, sejam de todo alheias à condição de Deputado ou Senador do agente³⁶”.

³¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 515.

³² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 494.

³³ Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

³⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 1.265.

³⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2021. p. 435.

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.* p. 494.

As imunidades formais, ao seu turno, protegem os Congressistas em relação à prisão, além de incluírem a possibilidade de sustar o processo penal em curso contra eles. Essa proteção inicia-se a partir do momento da expedição do diploma parlamentar, conforme disciplina o §2º do art. 53 - a regra excepciona-se, apenas, para casos de flagrante da prática de crime inafiançável³⁷. O Supremo Tribunal Federal entende, também, ser possível a prisão de parlamentar decorrente de sentença judicial transitada em julgado, no sentido de que “a garantia jurídico--institucional da imunidade parlamentar formal não obsta, observado o *due process of law*, a execução de penas privativas da liberdade definitivamente impostas ao membro do Congresso Nacional.³⁸”.

Esta proteção se estende, também, às regras relativas à persecução penal dos membros do Poder Legislativo. Preconiza o § 3º do art. 53³⁹ que, uma vez recebida denúncia contra Senador ou Deputado após a diplomação, cabe ao STF officiar à Casa respectiva que poderá, então, sustar o andamento da ação até a decisão final. Esse dispositivo foi alterado pela Emenda Constitucional n. 35/01 - antes de sua publicação, era necessária autorização *prévia* das Casas Legislativas para o início do processo criminal em face de congressista. Agora, portanto, o processo pode ser iniciado pelo Poder Judiciário, tendo o Legislativo a possibilidade de sustar seu andamento em qualquer momento anterior à decisão final⁴⁰. Ocorrida a sustação do processo, a Constituição Federal determina no §5º do art. 53 também a suspensão da prescrição, enquanto durar o mandato⁴¹.

Uma outra dimensão das imunidades estendidas aos parlamentares diz respeito à competência de julgamento. Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Esta é a regra contida no §1º do art. 53 da Constituição Federal⁴². Aponta Virgílio Afonso da Silva que, após o julgamento da

³⁷Art. 53. § 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

³⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar n. 35.265/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, 17 de outubro de 2017 *apud* MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 528.

³⁹Art. 53. § 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

⁴⁰MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 528.

⁴¹Art. 53. 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

⁴²Art. 53. §1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

Questão de Ordem na Ação Penal n. 937, o Supremo Tribunal Federal alterou os contornos relativos ao foro especial em razão da função. Explica que,

Desde então, os membros do Congresso Nacional somente são julgados pelo STF pelos crimes que tenham sido praticados durante o exercício do cargo e que tenham relação com o exercício de seus mandatos. Em todos os outros casos, deverão ser julgados pela jurisdição ordinária, aplicável a todos os cidadãos e cidadãs. Além disso, foi alterada também a regra sobre a manutenção do foro especial após o término do mandato parlamentar: o tribunal decidiu que sua competência para processar e julgar ações penais em face de membros do COngresso Nacional é mantida, mesmo após o término do mandato parlamentar, se esse término ocorrer após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais⁴³.

O texto constitucional prevê, em seu art. 54, as condutas vedadas aos Congressistas⁴⁴. Trata-se de dispositivo que visa garantir a independência do Poder Legislativo, conferindo determinadas incompatibilidades ao exercício de mandato eletivo.

O art. 55, por sua vez, disciplina as hipóteses em que haverá perda de mandato antes do término da legislatura. São elas: (i) a infringência de qualquer uma das proibições estabelecidas pelo art. 54; (ii) procedimento que for declarado incompatível com o decoro parlamentar; (iii) falta de comparecimento, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa, salvo licença ou missão autorizada; (iv) perda ou suspensão dos direitos políticos; (v) decretação pela Justiça Eleitoral; (vi) condenação criminal transitada em julgado.

Há, ainda, consequências distintas a depender da causa geradora da perda do mandato. Dispõe o §2º do art. 55 que nos casos previstos nos incisos I, II e VI (ocorrência de prática vedada pelo art. 54, quebra de decoro parlamentar ou condenação criminal transitada em julgado) a perda do mandato será *decidida* pela respectiva Casa Legislativa, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no

⁴³SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2021. p. 438.

⁴⁴Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";

d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Congresso Nacional, assegurada ampla defesa⁴⁵. Nas outras hipóteses, dos incisos III, IV e V (faltas à terça parte das sessões ordinárias da Casa, perda ou suspensão de direitos políticos ou decretação da perda do mandato pela Justiça Eleitoral), o § 3º⁴⁶ do referido artigo dispõe que esta perda será *declarada* pela Mesa da Câmara ou do Senado.

Ponderando sobre o tema, Virgílio Afonso da Silva anota que há consequências práticas relevantes entre essa distinção - nos casos em que está prevista a declaração da Mesa, esta seria apenas a ratificação de “algo que, na verdade, já foi decidido antes”. Por outro lado, os casos que demandam a decisão do plenário da Casa Legislativa por maioria absoluta, mostram que os órgãos

são livres para agir como quiserem, ou seja, poderão deixar de decidir pela perda de mandato mesmo que um deputado ou senador supostamente tenha descumprido uma das vedações previstas no art. 54, ou tenha praticado ato incompatível com o decoro parlamentar, ou, ainda, tenha sofrido condenação criminal transitada em julgado.⁴⁷

2.4.SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DE MEMBRO DO CONGRESSO NACIONAL POR CONDENAÇÃO CRIMINAL: UMA QUESTÃO DE ESPECIALIDADE

Há certo imbróglio no que diz respeito à suspensão dos direitos políticos aplicável a membro do Poder Legislativo que tenha sofrido condenação criminal transitada em julgado. Esclarece Virgílio Afonso da Silva que esta ocorre porque “o art. 55 trata em incisos distintos aquilo que o art. 15, III, trata em conjunto⁴⁸”. Para o autor, diante da determinação de suspensão automática de direitos políticos contida no art. 15, a interpretação adequada deve ser a de que o art. 55 precisa ser reconhecido como uma exceção à regra geral.

Nesse sentido, explica que como o art. 15 não faz qualquer distinção entre os tipos de crimes que podem ensejar uma condenação criminal e sua consequente suspensão dos direitos políticos sob a qual ela recai, a sua imposição perante um congressista não implica em perda

⁴⁵Art. 55. § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

⁴⁶Art. 55. § 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

⁴⁷SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2021. p. 440.

⁴⁸SILVA, Virgílio Afonso da. *Op Cit.* p. 440.

automática do mandato. Isso porque, em sua lição, “cabe à Câmara ou ao Senado avaliar se o crime cometido é incompatível com o exercício do mandato ou não⁴⁹”.

Na mesma toada, Bernardo Gonçalves entende que com a condenação criminal transitada em julgado, ainda que houvesse a suspensão dos direitos políticos do Congressista, impedindo que este vote ou seja votado, isso não detém relação automática com a perda do mandato que ele exerce, a qual dependeria de deliberação da Casa Legislativa que ele compõe⁵⁰. Todavia, registra que a jurisprudência construída no Supremo Tribunal Federal não é uníssona sobre o tema, e houve fixação de distintos posicionamentos da Corte acerca das consequências relativas à condenação criminal imposta a Senadores e Deputados sobre seus mandatos eletivos.

Tendo em vista essa divergência jurisprudencial, os próximos capítulos dedicar-se-ão a analisar as decisões proferidas pelo STF sobre esse tema, a partir de cada um dos entendimentos aplicados.

⁴⁹SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2021. p. 441.

⁵⁰FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 1.314.

3. “O TEXTO É LITERAL, PRESIDENTE”: QUANDO O STF DECIDE PELA APLICAÇÃO DO ART. 55, VI, §2º, DA CF/88

Passada a apresentação dos conceitos fundamentais à discussão do trabalho, neste e nos próximos capítulos serão analisados casos concretos decididos pelo Supremo Tribunal Federal que resultaram em condenação criminal de pessoas que ocupavam, à época, mandato eletivo no Congresso Nacional. O objetivo é de proceder a um estudo técnico destes casos quanto aos efeitos da condenação criminal imputada a estes representantes, a fim de identificar, a partir de um perfil de julgamento, sob quais pressupostos a hermenêutica constitucional se balizou, extraindo, conseqüentemente, quais e que tipos de argumentos serviram de fundamento para a prolação das decisões objeto de análise.

O critério de escolha das decisões que serão analisadas neste trabalho está restrito a acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A triagem dos acórdãos relacionados com o tema do capítulo foi feita através da leitura das ementas e dos votos condutores de cada um dos casos. Foram excluídos da pesquisa resultados em que foi constatada a prescrição da pretensão punitiva⁵¹.

Das amostras restantes, os casos foram analisados através da leitura das teses vencedoras. São relevantes para a pesquisa e serão abordados neste primeiro tomo aqueles acórdãos em que o Supremo Tribunal Federal entendeu pela aplicação do disposto no §2º do art. 55 da Constituição Federal, atribuindo à Casa Legislativa esta prerrogativa. São eles: RE n. 225.019/GO, Rel. Min. Nelson Jobim; AP n. 481/PA, Rel. Min. Dias Toffoli; AP n. 565/RO, Rel. Min. Cármen Lúcia; AP n. 563/SP, Rel. Min. Teori Zavascki; AP n. 572/RR, Rel. Min. Gilmar Mendes; AP n. 935/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes e AP n. 996/DF, Rel. Min. Edson Fachin.

Nesse sentido, a técnica metodológica consistirá em estudo de caso, por meio de análise de conteúdo, sendo que o procedimento adotado no capítulo contemplará, para cada caso em particular: (i) a descrição do caso; (ii) a decisão e os fundamentos do Supremo Tribunal Federal; e (iii) o estudo analítico da corrente vencedora.

3.1.UMA POSIÇÃO INICIAL: O RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 179.502-6/SP (1995)

⁵¹Foram excluídos do levantamento: AP n. 695/MT, Rel. Min. Rosa Weber; AP n. 984/AP, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; AP 530/MS, Rel. Min. Rosa Weber.

O RE n. 179.502-6/SP⁵², julgado em 31 de maio de 1995 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro Moreira Alves, foi o primeiro momento em que a Corte Constitucional apresentou posicionamento acerca da perda de mandato eletivo em virtude de condenação criminal transitada em julgado. Na ocasião, o Supremo analisou a cassação de diploma de candidato eleito vereador, uma vez que este tinha sido condenado por crime eleitoral contra a honra, e estava em curso a suspensão condicional da pena. O entendimento majoritário do Tribunal, à época, foi no sentido de que mesmo durante o curso do período de suspensão condicional da pena, mantém-se a efetividade da suspensão dos direitos políticos prevista pelo art. 15, III da Constituição Federal.

O cerne do caso não dizia respeito à perda de mandato de membro do Congresso Nacional. Todavia, o assunto foi abordado pelo ministro relator em seu voto, no qual descreveu que o conflito das normas contidas no art. 15 e no art. 55 revelavam uma “antinomia do tipo que BOBBIO [...] denominou “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*”⁵³. Para o relator, a aplicação do critério da especialidade não retira a eficácia das normas postas - e, portanto, a condenação criminal não implicaria, por si só, na suspensão dos direitos políticos no caso dos parlamentares. Entendeu que a hipótese de perda automática do mandato, como disposto no §3º do art. 55, ocorreria apenas se a suspensão dos direitos políticos se desse em outra hipótese que não a condenação criminal transitada em julgado⁵⁴.

Aderindo ao entendimento, o ministro Celso de Mello ponderou que o congressista só poderia ser privado excepcionalmente de seu mandato eletivo, em caso de condenação penal transitada em julgado, por efeito exclusivo de deliberação tomada pelos membros de sua própria Casa Legislativa. Refletiu que se trata de garantia constitucional com objetivo de preservar a intangibilidade do mandato, impedindo que uma decisão emanada de outro Poder (o Poder Judiciário) implique na suspensão de direitos políticos e na perda do mandato parlamentar⁵⁵. Concluiu, ainda, que esse tratamento diferenciado conferido aos parlamentares pelo legislador constituinte “certamente teve em consideração a **necessidade** de atender ao postulado da

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 179.502-6**. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 31 de maio de 1995.

⁵³ *Idem*, p. 31.

⁵⁴ *Idem*, p. 32.

⁵⁵ *Idem*, pp. 64-65.

separação de poderes e de fazer respeitar a independência político jurídica dos membros do Congresso Nacional⁵⁶”.

Assim, ainda que como discussão subsidiária no processo apresentado, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que, pelo critério da especialidade, a competência para a decretação da perda de mandato parlamentar residiria nas Casas Legislativas responsáveis, após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

3.2.ASDRÚBAL MENDES BENTES E A AÇÃO PENAL N. 481 (2011)

A Ação Penal n. 481/PA⁵⁷, julgada em 08 de setembro de 2011 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro Dias Toffoli, teve origem a partir do oferecimento de denúncia pelo Ministério Público Federal contra o então Deputado Federal Asdrúbal Mendes Bentes. O Tribunal julgou procedente em parte a ação para condenar o réu pela prática do crime de esterilização cirúrgica irregular (art. 15 da Lei n. 9.263/96⁵⁸). Sua pena foi fixada em 3 (três) anos, 1 (um) mês e 10 (dez) dias de reclusão, e 14 dias-multa, sob regime aberto. O ministro Dias Toffoli, relator do caso, consignou em seu voto a aplicação do art. 55, VI, e § 2º, para se oficiar à Mesa Diretiva da Câmara dos Deputados a fim de deliberação de eventual perda de mandato que o réu ocupava.

Na discussão do plenário sobre o tema, os ministros entenderam que a suspensão prevista no art. 15, III, aplicaria-se, também, ao mandato parlamentar. Assim, a deliberação sobre a qual se refere o disposto no art. 55 se trataria de um *agravamento* das consequências, determinando a perda do mandato. Nas palavras do ministro Ricardo Lewandowski: “No caso do senador, ele ficaria fora do exercício do mandato, suspenso durante três ou quatro anos, mas retornaria, depois, para o exercício pleno. Ele fica suspenso, mas o Senado poderia determinar a perda do mandato⁵⁹.”

Assim, apesar de os termos serem tratados com pouca especificidade, vez que o artigo 15 trata sobre a suspensão dos direitos políticos, e o art. 55 diz respeito ao exercício (nesse caso, a cessação deste) de mandato eletivo, formou-se maioria e entendimento importantes no âmbito

⁵⁶ *Idem*, p. 65.

⁵⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 481/PA**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Asdrúbal Mendes Bentes. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 08 de setembro de 2011.

⁵⁸ Art. 15. Realizar esterilização cirúrgica em desacordo com o estabelecido no art. 10 desta Lei. Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, se a prática não constitui crime mais grave.

⁵⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 481/PA**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Asdrúbal Mendes Bentes. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 08 de setembro de 2011. p. 220.

da Corte de que não caberia ao Judiciário interferir no mandato popular. O ministro relator Dias Toffoli consignou expressamente: “Há uma interdição que a Constituição impõe ao Judiciário de interferir no mandato popular. Só o próprio Parlamento é que deliberará⁶⁰”.

E, na sequência, a ministra Cármen Lúcia aponta para a preocupação do Constituinte em preservar a autonomia do Poder Legislativo frente a uma decisão do Judiciário. Aderindo a este entendimento, o Luiz Fux pondera sobre a interpretação dos dispositivos:

[...] Na realidade, aqui, essas posições têm que ser conciliáveis. O que não pode é interpretar-se a Constituição conforme o Código Penal. Tem-se que interpretar o Código Penal conforme a Constituição. Nessa interpretação, pode-se entender o seguinte: proferida a sentença penal transitada em julgado, ela tem como efeito acessório - que, diferentemente do processo civil, não é automático, ele tem que ser declarado - a perda de mandato, que vai depender da deliberação da Câmara. Aqui, de duas, uma: ou se entende que, à semelhança de outros incidentes, o Parlamento vai apenas cancelar uma decisão judicial, como, verbi gratia, ocorre com a declaração de inconstitucionalidade no controle difuso - que Vossa Excelência vai propor, inclusive, uma interpretação do artigo 55 -, ou, em nome da independência dos Poderes, o Parlamento decide⁶¹.

Assim, encerrada a discussão no caso, o Tribunal entendeu pela aplicação do disposto no §2º do artigo 55, determinando que se oficiasse à mesa da respectiva Casa Legislativa, de modo que essa procedesse a deliberação relativa à manutenção ou não do mandato do parlamentar condenado.

3.3.IVO CASSOL E A AÇÃO PENAL N. 565 (2013)

A AP n. 565/RO⁶² foi julgada em 08 de agosto de 2013 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Ocupava, à época, o cargo de Senador da República, o réu Ivo Narciso Cassol. Ao final, o parlamentar foi condenado, por unanimidade, em relação ao crime de fraude a licitações (art. 90 da Lei n. 8.666/93⁶³). Sua pena foi fixada em 4 (quatro) anos, 8 (oito) meses e 26 (vinte e seis) dias de detenção, e multa. Foi estabelecido o regime semiaberto para o cumprimento da pena de detenção.

Quanto à manutenção do mandato parlamentar, o STF decidiu por maioria, pela aplicação do artigo 55, VI, e §2º da Constituição Federal, ficando vencidos os ministros Gilmar

⁶⁰ *Idem*, p. 221.

⁶¹ *Idem*, p. 224

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 565/RO**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ivo Narciso Cassol e outros. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 8 de agosto de 2013.

⁶³ Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação. Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa. Votaram pela aplicação do art. 55, VI, §2º, que atribui à Casa Legislativa a decisão quanto à perda de mandato os ministros: Cármen Lúcia (relatora), Dias Toffoli (Revisor), Teori Zavascki, Luís Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber.

Inaugurando a corrente vencedora, a ministra relatora Cármen Lúcia rememorou seu posicionamento adotado no julgamento da Ação Penal n. 470, no sentido de que a cassação de mandato “não decorre pura e simplesmente da condenação, depende da decisão da Câmara, à vista do disposto no § 2º do citado artigo da Constituição⁶⁴”. E, aderindo à conclusão, o ministro Teori Zavascki aponta ainda que

a suspensão dos direitos políticos é condição de assunção de cargo público, é condição legal de elegibilidade, mas não é uma condição necessária para manutenção de cargo, especialmente de cargos públicos estáveis. [...] No caso específico dos parlamentares, essa relação natural entre suspensão dos direitos políticos e perda do cargo público também não se estabelece como consequência natural.⁶⁵

O ministro Luís Roberto Barroso considerou a literalidade do art. 55, VI e seu § 2º como “obstáculo intransponível” à perda automática do mandato parlamentar após o trânsito em julgado da sentença condenatória, ainda que entendesse que esta seria a “decorrência lógica” do sistema. Daí desenrola interessante discussão travada entre ele e o ministro Joaquim Barbosa, que presidia o Tribunal no julgamento e esteve na corrente vencida:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, eu não votei, perdão, nessa questão da perda do mandato.

Então, gostaria de fazê-lo, para dizer que o meu posicionamento doutrinário é o de que deveria decorrer logicamente do sistema que a condenação implicasse a perda do mandato. Portanto, acho que essa seria a solução natural.

Nada obstante isso, encontro obstáculo intransponível na literalidade do art. 55, VI e seu parágrafo 2º. De modo que, embora, ache que seja incongruente, a incongruência foi cometida pelo Constituinte. E, portanto, como posso interpretar a Constituição, mas, às vezes, infelizmente, não possa emendá-la...

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) - Mas estamos aqui para interpretar a Constituição e não para acrescentar incongruências àquelas já criadas pelo Constituinte.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Mas há uma... O texto é literal, Presidente.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) - 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.

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 565/RO**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ivo Narciso Cassol e outros. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 8 de agosto de 2013. p. 181.

⁶⁵ *Idem*, p. 286.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Não acho isso bom, porém está na Constituição...

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) - Mas Vossa Excelência estará aqui para presenciar a consequência disso.

O SENHOR 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.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) - A Constituição diz que a perda dos direitos políticos é decorrente da sentença criminal transitada em julgado. Estamos aqui proferindo uma sentença criminal. No momento em que essa sentença transitar em julgado, é dever dessa Corte decretar a perda. Ela não pode abrir mão, abdicar desse seu dever.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu comungo da perplexidade de Vossa Excelência, mas a Constituição é clara.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) - Sob pena de, até mesmo, o cumprimento da nossa decisão, daqui a pouco, ser colocada em xeque. E é a isso que nós conduziremos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A Constituição não é o que eu quero. A Constituição é o que eu posso fazer dela.⁶⁶

Dando seguimento à discussão, o ministro Joaquim Barbosa argumenta no sentido de que submeter a decisão proferida pelo Tribunal ao crivo do Congresso Nacional implicaria na criação de fatores de inexecuibilidade dos posicionamentos emitidos pela Corte nesta matéria⁶⁷. E o ministro Luís Roberto Barroso argumenta que a interpretação dada pelo Tribunal deveria ser a melhor possível, mas dentro dos limites do texto constitucional, sob pena de tornarem-se “usurpadores do Poder Constituinte⁶⁸”.

Dos membros da Corte que seguiram a interpretação vencida no caso, o ministro Marco Aurélio defendeu que, ocorrendo a execução da pena, a suspensão dos direitos políticos é automática, atraindo, então, a declaração da Mesa, nos termos do §3º do art. 55⁶⁹.

Para o ministro Gilmar Mendes, não seria compatível com o ordenamento jurídico que ocorresse o exercício de mandato por alguém que esteja com seus direitos políticos suspensos. Aponta que, além dos casos em que a condenação criminal transitada em julgado deixar expresso que a improbidade administrativa está contida como elementar do tipo, há também hipóteses de aplicação de pena privativa de liberdade superior a quatro anos - o que ensejaria a aplicação de outras previsões dispostas no art. 92 do Código Penal. Para o ministro, esse entendimento não esvaziaria o conteúdo normativo presente no art. 55.

Seguindo seu voto, o ministro demonstrou insatisfação com a possível “inefetividade” que as decisões do Supremo poderiam ter como consequência:

⁶⁶ *Idem*, pp. 287-288.

⁶⁷ *Idem*, p. 292.

⁶⁸ *Idem*, p. 293.

⁶⁹ *Idem*, p. 293.

Assim, Presidente, parece-me que a missão institucional desta Casa é buscar uma compatibilização neste aranzel que se produziu em termos de incongruência normativa, pelo menos, aparente. Temos a condenação por improbidade administrativa, muitas vezes por Cortes inferiores, que vai levar à perda do mandato. Temos as condenações da Justiça Eleitoral, que vai levar à perda do mandato. Agora, a condenação criminal transitada em julgado deste Supremo Tribunal Federal a uma pena privativa elevada, em crimes contra a Administração Pública, portanto, casos inequívocos de improbidade administrativa, nenhuma dúvida quanto a isso: esses casos não vão levar à perda do mandato. E aí vamos ter aquilo que é a "fórmula jabuticaba": só no Brasil é o parlamentar preso. O sujeito detentor do mandato, cumprindo pena longa de oito, dez anos, mas que não pode exercer o mandato porque está preso.

A mim me parece que esse é o desafio hermenêutico que se coloca e esta Casa tem o dever de desatar! E não se trata de investir-se em poder constituinte, até porque, a toda hora, nós fazemos isso! Fazemos compreensões do texto constitucional e limamos sentido.⁷⁰

O ministro encerra defendendo que o texto constitucional “de fato é vazado, de maneira aberta”, de modo que o caminho da interpretação é a concordância prática. Se levada a cabo, a incongruência apontada por Gilmar Mendes levaria a “contradições axiológicas extremamente graves⁷¹”. Mesmo assim, permaneceu vencida esta posição, formando-se maioria de seis votos a quatro pela aplicação do disposto no art. 55, VI, §2º, da CF/88.

3.4. PROTÓGENES QUEIROZ E A AÇÃO PENAL N. 563/SP (2014)

No caso da Ação Penal n. 563/SP⁷², o processo foi encaminhado ao STF em função da prerrogativa de foro relativa ao réu Protógenes Pinheiro Queiroz, que à época ocupava cargo de Deputado Federal. O processo originou-se a partir dos fatos apurados na “Operação Satiagraha”, e tramitou inicialmente perante a Justiça Federal do Estado de São Paulo. Naquela instância, o réu foi condenado pela prática dos crimes de fraude processual (art. 347, parágrafo único do Código Penal⁷³) e violação do dever de sigilo profissional (art. 325, §2º do CP⁷⁴).

⁷⁰ *Idem*, p. 303.

⁷¹ *Idem*, p. 304.

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 563/SP**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Protógenes Pinheiro de Queiroz e outros. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 21 de outubro de 2014.

⁷³ Art. 347 - Inovar artificialmente, na pendência de processo civil ou administrativo, o estado de lugar, de coisa ou de pessoa, com o fim de induzir a erro o juiz ou o perito: Pena - detenção, de três meses a dois anos, e multa.

Parágrafo único - Se a inovação se destina a produzir efeito em processo penal, ainda que não iniciado, as penas aplicam-se em dobro.

⁷⁴ Art. 325 - Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação. § 2º Se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Atraída a competência do Tribunal, a Ação Penal foi julgada pela Segunda Turma do STF, sob relatoria do ministro Teori Zavascki.

Protógenes Pinheiro foi absolvido, pela Corte, da acusação de fraude processual. Em relação à violação de dever funcional, o Tribunal entendeu pela manutenção da condenação imposta pelo julgador originário, impondo a pena de dois anos e seis meses de reclusão, em regime aberto, além do pagamento de doze dias-multa.

Ao tratar sobre a hipótese de perda do mandato parlamentar, o relator ministro Teori Zavascki anotou que “há séria controvérsia no âmbito desta Suprema Corte a respeito da competência para decretar a perda do mandato: se da Casa Legislativa ou do Supremo Tribunal Federal⁷⁵”. Rememorou que a Corte construía jurisprudência no sentido de reconhecer a competência do Poder Legislativo para fazer esse juízo, mas que com o julgamento da AP n. 470, o Plenário decidiu por maioria em outro sentido, de que “pelo menos em alguns casos”, a decisão caberia ao próprio Tribunal. Ainda assim, com o julgamento da AP n. 565, que decidiu pela aplicação do art. 55, VI, §2º, atribuindo competência à Casa Legislativa, o relator votou pelo entendimento também nesse sentido para o caso *sub judice*.

O ministro Celso de Mello, revisor do caso, acompanhou o voto do relator. Em seu voto, registrou que detinha posição pessoal diversa, mas que “em respeito ao princípio da colegialidade⁷⁶”, votaria pela incidência do §2º do art. 55 da Constituição Federal. A ministra Cármen Lúcia, também integrando o colegiado julgador, acompanhou o posicionamento dos demais ministros. Assim, *in casu*, a Segunda Turma entendeu, por unanimidade, que cabia à Câmara dos Deputados a decisão quanto à perda do mandato do então deputado Protógenes Queiroz.

3.5.FRANCISCO VIEIRA SAMPAIO E A AÇÃO PENAL N. 572/RR (2014)

A AP n. 572/RR⁷⁷ foi julgada em 11 de novembro de 2014 pela Segunda Turma do STF, sob relatoria do ministro Gilmar Mendes. O réu Francisco Vieira Sampaio - conhecido como “Chico das Verduras”, ocupava o cargo de Deputado Federal à época. Francisco Sampaio

⁷⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 563/SP**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Protógenes Pinheiro de Queiroz e outros. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 21 de outubro de 2014. pp. 49-50.

⁷⁶*Idem*, p. 79.

⁷⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 572/RR**. Autor: Ministério Público Eleitoral. Réu: Francisco Vieira Sampaio. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 11 de novembro de 2014.

foi condenado em relação ao crime de corrupção ativa (art. 333 do Código Penal⁷⁸), e sua pena foi fixada em 4 (quatro) anos e 8 (oito) meses de reclusão, a ser cumprida em regime inicial semi-aberto, e 135 (cento e trinta e cinco) dias-multa.

Quanto à hipótese de perda do mandato parlamentar, ficou consignado que cabe à respectiva Casa Legislativa que decida se esta é medida cabível ou não. Todavia, o ministro relator do caso apontou posicionamento pessoal de que “a perda imediata do mandato eletivo deveria ser decretada nos casos em que a conduta criminosa importe, também, improbidade administrativa, ou nos casos em que cabível a decretação da perda do mandato eletivo como pena autônoma⁷⁹”. Mesmo assim, a despeito da convicção pessoal, Gilmar Mendes optou por votar adotando o posicionamento seguido, em atenção ao princípio da colegialidade e das conclusões alcançadas pelo Tribunal tanto pelo seu Plenário, na Ação Penal n. 565, quanto pela Segunda Turma, quando do julgamento da Ação Penal n. 563.

No mesmo sentido foi o posicionamento do ministro Celso de Mello, que também compunha a Turma, acompanhando o voto pela aplicação do §2º, em nome do princípio da colegialidade.

3.6. ACIR MARCOS GURGACZ E A AÇÃO PENAL N. 935/AM (2018)

A Ação Penal n. 935/AM⁸⁰, julgada em 27 de fevereiro de 2018 pela Primeira Turma do Supremo Tribunal, sob relatoria do ministro Alexandre de Moraes, teve como réu o então Senador da República Acir Marcos Gurgacz. O réu foi condenado pela prática do crime de aplicação dos recursos provenientes de financiamento concedido pelo Banco da Amazônia - BASA, em finalidade diversa da prevista no contrato (art. 20 da Lei n. 7. 492/1986⁸¹). Sua pena foi fixada em 4 (quatro) anos e 6 (seis) meses de reclusão, e multa. Por unanimidade, ainda, a Turma decretou a suspensão dos direitos políticos do condenado e determinou ofício ao Senado para submissão da perda de mandato à Mesa do Senado Federal, nos termos do art. 55, VI, §2º.

⁷⁸Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

⁷⁹ *Idem*, p. 22.

⁸⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 935/AM**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Acir Marcos Gurgacz. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2018.

⁸¹Art. 20. Aplicar, em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Sobre o efeito da condenação referente à perda do mandato, o ministro relator Alexandre de Moraes apontou que a Corte vinha adotando posicionamentos diversos e que, em seu entendimento, em face de duas normas conflitantes (os arts. 15, III e 55, VI), deve-se “procurar delimitar o âmbito normativo de cada uma, vislumbrando-se sua razão de existência, finalidade e extensão, para então interpretá-las no sentido de garantir-se a unidade da constituição e a máxima efetividade de suas previsões⁸²”.

Seguindo este raciocínio, concluiu que a previsão contida no art. 55 diz respeito à preocupação do Constituinte em garantir a durabilidade dos mandatos no Congresso Nacional, e preservar a independência do Legislativo perante os demais poderes da República. Por fim, explicou que não se aplicaria o entendimento adotado na Ação Penal n. 694, na medida em que o regime aplicado a este caso seria o semiaberto, possibilitando o comparecimento do apenado às sessões do parlamento que compõe⁸³. A Turma acompanhou, por unanimidade, o entendimento expresso pelo ministro relator.

3.7.NELSON MEURER E A AÇÃO PENAL N. 996/DF (2018)

A Ação Penal n. 996/DF⁸⁴ foi julgada em 29 de maio de 2018 pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro Edson Fachin. À época, o réu Nelson Meurer ocupava o cargo de Deputado Federal, e foi condenado pela prática dos crimes de corrupção passiva (art. 317, §1º, do Código Penal⁸⁵) e lavagem de dinheiro (art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.613/1998⁸⁶). Sua pena foi fixada em 13 (treze) anos, 9 (nove) meses e 10 (dez) dias de reclusão em regime inicial fechado, e o pagamento de 122 (cento e vinte e dois) dias-multa. Quanto à hipótese de perda de mandato, a Segunda Turma deliberou, por maioria, que esta não

⁸²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 935/AM**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Acir Marcos Gurgacz. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2018. p. 41.

⁸³ *Idem*, p. 44.

⁸⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 996/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Nelson Meurer e outros. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 29 de maio de 2018.

⁸⁵Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

⁸⁶Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

é automática e, nos termos do voto do ministro Dias Toffoli, determinou oficial-se à Câmara dos Deputados referente à decisão.

No que tange à perda do mandato parlamentar exercido pelo réu Nelson Meurer, o Ministro Edson Fachin votou por adotar o posicionamento da Corte quando do julgamento da AP n. 694. O caso será analisado com mais minúcia no terceiro capítulo deste trabalho, mas a conclusão adotada é pela perda *automática* do mandato parlamentar, independentemente de manifestação do Plenário da Câmara, tendo em vista a condenação que enseje cumprimento de pena privativa de liberdade em regime inicial fechado por prazo superior a 120 dias. Seu voto, portanto, foi no sentido de decretar “a perda do mandato de deputado federal do réu Nelson Meurer, tendo em vista a quantidade de pena fixada, bem como o regime de pena estabelecido para o início de seu cumprimento, com fundamento no art. 55, III e § 3º, da Constituição Federal⁸⁷”.

E adotando o mesmo posicionamento, o ministro Celso de Mello manifestou seu entendimento de que a condenação criminal transitada em julgado seria causa geradora da suspensão de direitos políticos - o que, por sua vez, seria fato extintivo do próprio mandato parlamentar, por efeito direto e imediato da incidência da regra inscrita no art. 15 da Constituição. Para o ministro, situação diversa provocaria

a consumação de uma situação *juridicamente esdrúxula, moralmente inaceitável e politicamente lesiva* aos valores constitucionais, **causadora** de *grave perplexidade social*, **pois não tem sentido algum** permitir-se que *peculatórios, corruptores, corruptos, integrantes de organizações criminosas e agentes manchados pela tísna da venalidade, desde que condenados* criminalmente por decisão **transitada** em julgado, **continuem a exercer, aos olhos de uma Nação justamente estarecida e indignada**, o **mandato parlamentar** cuja respeitabilidade por eles foi ultrajada e conspurcada.⁸⁸

Divergindo da posição adotada até então pelos ministros revisor e relator, o ministro Dias Toffoli votou no sentido de que a perda do mandato parlamentar não seria automática ao trânsito em julgado da condenação criminal, cumprindo oficial-se à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para realizar deliberação a respeito do disposto no art. 55, VI e § 2º da Constituição Federal.

A tese foi acompanhada pelo ministro Ricardo Lewandowski, assinalando que a perda de mandato eletivo decorrente de condenação criminal encontra respaldo na legislação infraconstitucional - o art. 92, I, “a” e “b”, do Código Penal -, mas que ele “deve ser

⁸⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 996/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Nelson Meurer e outros. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 29 de maio de 2018. p. 240.

⁸⁸ *Idem*, p. 363.

interpretado em harmonia com o que dispõe a Carta Magna, e não o contrário⁸⁹”. Para o ministro, a hipótese não se confunde com a perda de mandato acarretada em virtude de faltas injustificadas às sessões parlamentares ou por força de decisão da justiça eleitoral, o que ensejaria a mera declaração da perda de mandato pela Casa Legislativa respectiva.

Assim, defendeu que a decretação de perda de mandato eletivo de parlamentar em hipóteses distintas daquelas regradadas pelo texto constitucional “implicará grave violação ao princípio da soberania popular e, ademais, um sério agravo ao consagrado mecanismo de freios e contrapesos estabelecido no art. 2º da nossa Lei Maior, que prevê a convivência independente, porém harmônica, entre os Poderes do Estado⁹⁰”.

Lewandowski concluiu o voto mencionando que “por mais bem intencionados que sejam, não é lícito aos juízes alterar, pela via interpretativa, o sentido da Constituição e das leis que juraram defender⁹¹”. Ressaltou seu posicionamento que ao STF compete apenas comunicar à Casa Legislativa que ocorreu o trânsito em julgado da decisão, para que se proceda conforme os ditames constitucionais.

O ministro Gilmar Mendes, por sua vez, acompanhou a divergência, reconhecendo estarem diante de questão jurídica delicada, tendo em vista ela ser intimamente relacionada ao equilíbrio entre os Poderes. Ainda, apontou que

Amarrar a questão, exclusivamente, na pena, leva àquilo que chamei, jocosamente, de "solução salame": a ideia de que, para um determinado caso, vamos ter um tipo de solução; para outro, vamos ter um outro tipo de solução, dependendo do regime de prisão que se adote. De modo que me parece que, em nome mesmo da coerência e integridade do sistema, devemos manter aquela orientação, até agora não revista, do Plenário da Corte.⁹²

O ministro faz relevante apontamento quanto à hipótese de exceção à regra do §2º do art. 55 do texto constitucional, registrando a incerteza quanto à solução adotada a depender unicamente do regime de prisão adotado nos casos analisados pela Corte. Assim, encerrado o julgamento, ficou consignado por maioria pela adoção da aplicação do art. 55, VI e 2º da Constituição, devendo-se oficialiar à Câmara dos Deputados quando houvesse o trânsito em julgado da condenação.

3.8. ANÁLISE DO POSICIONAMENTO DO STF

⁸⁹ *Idem*, p. 473.

⁹⁰ *Idem*, p. 479

⁹¹ *Idem*, p. 480.

⁹² *Idem*, pp. 482-483.

Do levantamento realizado das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, observa-se que a Corte entendeu, *na maioria dos casos*, pela aplicação da literalidade do disposto na Constituição Federal, portanto, pela conclusão de que é competência da respectiva Casa Legislativa para declarar a perda do mandato parlamentar federal condenado por sentença criminal transitada em julgado, nos termos do art. 55, VI, § 2º do texto constitucional. Essa posição, por sua vez, é balizada sob a conclusão de que, aos membros do Congresso Nacional, a regra geral da suspensão de direitos políticos decorrente de sentença criminal transitada em julgado - como prevista no art. 15, III, é excepcionada pela regra específica disposta no Estatuto dos Congressistas. Portanto, a solução para a aparente antinomia encontrada nos §§ 2º e 3º do art. 55 e do disposto no art. 15, III da Constituição Federal seria encontrada no preceito de *lex speciali derogat lex generali*.

Como será abordado com mais minúcia nos capítulos seguintes, contudo, o STF já formou maioria de entendimentos diversos e como decidido no “*Mensalão*” -, até mesmo em sentido oposto. Mesmo assim, compreende-se que a interpretação aplicada nos casos analisados neste capítulo é a mais adequada diante do regramento que a Constituição Federal oferece à matéria. Sobretudo, porque visualiza-se a preocupação do Constituinte originário em manter a decisão quanto à manutenção ou não do papel de representação política àqueles que têm a autorização constitucional para fazê-lo, reconhecendo a competência do Poder Legislativo para tanto.

4. “AO PODER LEGISLATIVO CABE, APENAS, DAR FIEL EXECUÇÃO À DECISÃO DA JUSTIÇA”: PERDA DE MANDATO DETERMINADA PELO STF

Seguindo adiante com o objetivo de se analisar tecnicamente os pressupostos hermenêuticos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal em casos concretos nos quais houve condenação criminal de Deputado Federal ou Senador da República, neste capítulo serão estudados os casos em que o STF firmou entendimento de que a perda de mandato parlamentar é decorrência automática da sentença penal condenatória.

A triagem dos acórdãos relacionados com o tema do capítulo foi feita através da leitura das ementas e dos votos condutores de cada um dos casos. Das amostras analisadas, os casos foram selecionados através da leitura das teses vencedoras. São relevantes para a pesquisa e serão abordados neste segundo tomo aqueles acórdãos em que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que, prolatada sentença penal condenatória, cabe à Mesa da respectiva Casa Legislativa apenas declarar seu resultado, nos termos do art. 55, §3º da Constituição Federal. Portanto, serão abordados neste capítulo os julgados: AP n. 470/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa; AP 936/QO, Rel. Min. Cármen Lúcia.

Nesse sentido, a técnica metodológica consistirá em estudo de caso, por meio de análise de conteúdo, sendo que o procedimento adotado no capítulo contemplará, para cada caso em particular: (i) a descrição do caso; (ii) a decisão e os fundamentos do Supremo Tribunal Federal; e (iii) o estudo analítico do caso.

4.1.O “MENSALÃO” E A AÇÃO PENAL N. 470/MG (2012)

A Ação Penal n. 470/MG⁹³, julgada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 17 de dezembro de 2012, sob relatoria do ministro - e então presidente da Corte Joaquim Barbosa, foi um dos mais emblemáticos julgamentos conduzidos pela Corte, e se estendeu ao longo de quase setenta sessões de julgamento.

Ela foi originada a partir de denúncia formulada pelo Ministério Público Federal em face de mais de 30 acusados, acerca de “sofisticada organização criminoso, dividida em setores de atuação, que se estruturou profissionalmente para a prática de crimes como peculato,

⁹³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 470/MG**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: José Dirceu de Oliveira e outros. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012. Ação Penal. Brasília, 17 de dezembro de 2012.

lavagem de dinheiro, corrupção ativa, gestão fraudulenta” e demais tipos de fraude. À época do julgamento, detinham cargos eletivos os réus João Paulo Cunha, Valdemar Costa Neto e Pedro Henry. Os três réus foram condenados pela prática de lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei n. 9.613/1998⁹⁴), e Valdemar da Costa Neto e Pedro Henry sofreram condenação também quanto ao crime de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal⁹⁵). Quanto ao mandato parlamentar, venceu por maioria apertada - de 5 votos favoráveis e 4 votos contrários - a corrente liderada pelo ministro relator, de que a sua perda seria automática, como consequência da própria condenação penal. Votaram neste entendimento os ministros Luiz Fux, Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Celso de Mello.

Inaugurando a discussão sobre o tema, o ministro Joaquim Barbosa propõe uma distinção entre as hipóteses de perda de mandato parlamentar: para o magistrado, o regramento disposto no art. 55 da Constituição diz respeito às ocasiões em que a perda é decretada por um *juízo político* - e que visam reduzir a possibilidade de que uma maioria política de ocasião retire o mandato de um representante do povo. De outro viés, entende como “situação inteiramente diversa” a decretação da perda do mandato eletivo pelo Poder Judiciário, uma vez que esta seria decorrente do “regular exercício da função jurisdicional”, seguindo normas específicas da legislação penal e processual penal⁹⁶.

Assim, seu entendimento é de que uma vez condenado o parlamentar, no curso de seu mandato, “inexiste espaço para o exercício de juízo político ou de conveniência pelo Legislativo, pois a suspensão dos direitos políticos, com a subsequente perda do mandato eletivo, é efeito irreversível da sentença condenatória⁹⁷”. Mais ainda, sustentou que não seria constitucionalmente compatível condicionar o juízo condenatório final a uma análise política e de conveniência do Parlamento - solução diversa, para Joaquim Barbosa -, infringiria o equilíbrio, independência e harmonia entre as funções estatais⁹⁸.

Caberia a decisão, portanto, ao Poder Judiciário. Assinalou o seguinte:

É o Estado, pelo seu Poder Judiciário, quem pronuncia a condenação criminal, dentro

⁹⁴Art. 1o Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

⁹⁵Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

⁹⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 470**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: José Dirceu de Oliveira e outros. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012. Ação Penal. Brasília, 17 de dezembro de 2012. p. 8040.

⁹⁷*Idem*, p. 8041.

⁹⁸*Idem*, p. 8047.

dos limites fixados pela Constituição, e conformados pelo Legislador. A sentença condenatória não é, assim, a revelação do parecer de umas das projeções do poder estatal, mas a manifestação integral e completa da instância constitucionalmente competente para sancionar em caráter definitivo as ações típicas, antijurídicas e culpáveis.

[...] A Constituição já fixou a instância definidora do juízo de certeza sobre a condenação criminal. Revê-lo é por em jogo a autoridade do Poder Judiciário e, em particular, a deste Supremo Tribunal Federal. Mais grave: solução diversa acarretaria distinção sem fundamento e desacreditaria a República.⁹⁹

E, seguindo este raciocínio, concluiu que a deliberação da Casa Legislativa prevista no art. 55, §2º teria efeito meramente declaratório, não podendo rever e nem tornar sem efeito a decisão proferida pelo STF. Anotou que as penas aplicadas às quais os réus foram condenados são, também, incompatíveis com o exercício da função parlamentar, e decretou a perda de seus mandatos.

Inaugurando a corrente divergente, o ministro Ricardo Lewandowski adotou posicionamento em sentido oposto no que diz respeito à competência para decretação da perda de mandato parlamentar em face da decisão condenatória. Apontou, em seu voto, que as disposições presentes no Código Penal atinentes à perda de mandato eletivo, deveriam ser interpretadas “em harmonia com o que dispõe a Carta Magna, e não o contrário¹⁰⁰”.

Seguindo, consignou que o texto constitucional é claro ao outorgar às Casas Legislativas a competência de decidir, não meramente declarar, a perda do mandato de seus respectivos membros. Para o magistrado, decisão que se afaste das hipóteses estabelecidas pela Constituição ensejaria “grave violação ao princípio da soberania popular e, ademais, um sério agravo ao consagrado mecanismo de freios e contrapesos estabelecido no art. 2º de nossa Lei Maior [...]”¹⁰¹. Concluiu no sentido de que “a condenação criminal dos deputados na Ação Penal 470 configura apenas uma condição necessária, mas não suficiente, para a perda dos respectivos mandatos¹⁰²”, que esta dependeria de procedimento próprio e específico internamente na Câmara dos Deputados - e que uma providência além desta poderia desencadear conflito institucional entre os Poderes.

Formaram a corrente divergente o ministro Ricardo Lewandowski, a ministra Rosa Weber, a ministra Cármen Lúcia e o ministro Dias Toffoli. Em seu voto, a ministra Rosa Weber defendeu que não se pode dissociar o significado político-jurídico do próprio conceito de

⁹⁹ *Idem*, p. 8047-8048.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 8058.

¹⁰¹ *Idem*, p. 8068.

¹⁰² *Idem*, p. 8073.

democracia representativa¹⁰³. Assim, a interpretação constitucional deveria ser feita sempre visando a proteção da própria ideia de democracia, fundamento da República. Tendo isso em mente, concluiu que a intangibilidade do mandato tem ligação estreita ao caráter representativo do exercício do poder político, e sua fragilização levaria ao próprio enfraquecimento do caráter democrático da República.¹⁰⁴ E, a partir destas premissas, defendeu 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 [...] ou por meio de representantes (caso da hipótese prevista no art. 55, VI e §2º da Constituição¹⁰⁵”. Nesse sentido, aduz que o Poder Legislativo está submetido ao Poder Constituinte - e que é precisamente este que, além de estabelecer os limites do exercício do poder político também estabelece os limites e o alcance do direito em face da política.

Sobre a hermenêutica constitucional aplicável, a ministra sustentou que o art. 92 do Código Penal não poderia ser utilizado como “vetor interpretativo a partir do qual se deduz o sentido dos arts. 15, III, e 55, IV e VI, da Lei Maior”, concluindo que é o Código Penal que deve ter sua exegese submetida à Constituição, e não o contrário¹⁰⁶.

E, adentrando o tema da separação dos poderes, pondera ministra Rosa Weber que

Ao se preservar o princípio da separação e independência entre os poderes, consagrado no art. 2º da Carta Política, não há desprestígio ao princípio da confiança pública. Reconhecer a prerrogativa do Parlamento para decidir sobre a perda do mandato não significa que os condenados não serão punidos com essa sanção, em virtude da quebra da confiança, mas tão-somente que a Constituição da República reservou essa decisão ao próprio Parlamento.¹⁰⁷

Nesse sentido, a ministra defendeu então que, tomada a decisão no sentido de se atribuir a competência para a decretação da perda do mandato ao Supremo Tribunal Federal, a corte estaria ultrapassando as disposições constitucionais expressas, além de desrespeitar o caráter eminentemente representativo conferido ao Poder Legislativo, do qual não dispõe o Judiciário.

Iniciados os debates quanto ao tema, o ministro Joaquim Barbosa e o ministro Ricardo Lewandowski discordaram quanto à natureza da decisão exarada pelo STF. Colhe-se do inteiro teor da decisão:

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (REVISOR) - Não, mas

¹⁰³ *Idem*, p. 1.439.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 1.447.

¹⁰⁵ *Idem*, p. 1.448.

¹⁰⁶ *Idem*, p. 1.452.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 1.470.

a impressão que eu tive é que Vossa Excelência disse que a decisão da Câmara é meramente declaratória, o que não é.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE E RELATOR)

- Veja, Vossa Excelência, a possibilidade, a minha proposta é esta: nós vamos deixar na nossa decisão consignada a perda, se a Câmara resolver lá que vai proteger esse ou aquele parlamentar, ela que arque com as consequências, mas nós cumprimos a nossa missão que é de aplicar a lei a todos, de maneira igualitária.

[...] **O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (REVISOR)** - Mas é que Vossa Excelência afirmou com todas as letras - perdão, Presidente - e me preocupou, esse é o contraponto que faço, Vossa Excelência em seu voto, que gentilmente nos distribuiu, diz o seguinte: Verificada, regularmente apurada e finalmente sancionada uma determinada ação punível, no plano de Direito Penal, inexistente espaço para a discricionariedade ínsita a um eventual juízo político de conveniência a ser exercido pelo Parlamento acerca da perda do mandato político.

E eu digo exatamente, o contrário, porque por quatrocentos e sete votos, ou seja, por uma maioria esmagadora, o constituinte originário sufragou a tese que sim, o Congresso Nacional pode emitir um juízo político com relação à perda do mandato, que pode ou não coincidir com o nosso juízo condenatório.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE E RELATOR)

- Mas aí Vossa Excelência está submetendo a função judicial ao jogo político.¹⁰⁸

O ministro Gilmar Mendes, por sua vez, filiou-se ao posicionamento vencedor no caso. Em seu voto, manifestou que cabe ao STF levar a cabo uma “interpretação harmonizadora”, a partir da ideia de unidade constitucional. Em seu entendimento, não há “nenhum desvalor em relação à autonomia de cada uma das Casas do Congresso, ou às Assembleias Legislativas, quando se reconhece que, em dados casos, compete ao Judiciário, ele próprio, como efeito da condenação, também decretar a perda da função do cargo, e, se for o caso, do mandato eletivo¹⁰⁹”.

Apontou que há antinomia em relação ao art. 15, III e a hipótese de perda do mandato em caso de condenação criminal transitada em julgado, como disciplinada pelo §2º do art. 55 da Constituição - uma vez que, em se tratando de hipótese de perda do mandato em virtude da suspensão dos direitos políticos, esta é feita por meio de ato declaratório da Mesa das Casas Legislativas. Propôs, então, que o Tribunal deveria encontrar solução para a antinomia a partir de um substrato axiológico fundado na preocupação com a ética ou moralidade na política¹¹⁰.

Para o ministro, então, existiriam hipóteses que ensejariam a perda automática do mandato (improbidade administrativa contida no tipo penal e condenação à pena privativa de liberdade em período superior a quatro anos), sobre as quais não caberia deliberação das Casas Legislativas, e outros casos em que seria cabível o juízo político sobre a manutenção ou não do mandato. A proposta final do ministro restou assim descrita:

Ante o exposto, voto no sentido de considerar que a condenação criminal de

¹⁰⁸ *Idem*, pp. 8082-8084.

¹⁰⁹ *Idem*, p. 8172.

¹¹⁰ *Idem*, p. 8192.

parlamentar, transitada em julgado, apenas gerará a perda do mandato, a ser apenas declarada pela Casa legislativa respectiva, em razão da suspensão dos direitos políticos (art. 15, III, c/c o art. 55, IV, e § 3º):

(i) nos casos de condenação por crimes cujos tipos contenham ínsitos a improbidade administrativa, tais como os crimes contra a administração pública, porque, nessas hipóteses, a decisão judicial condenatória compreende, logicamente, a improbidade, observado o disposto no art. 92, I, a, do Código Penal, com a redação alterada pela Lei 9.268/96,

(ii) bem como nas hipóteses de condenação por crimes outros, em que for aplicada a pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos, nesse último caso em razão não apenas da gravidade do delito, mas também da inviabilidade do exercício do mandato, nos termos do art. 92, I, b, do Código Penal, com a redação alterada pela Lei 9.268/96.

A decisão judicial que decretar a perda do mandato nas hipóteses descritas sempre deverá ser devidamente fundamentada.

Para as demais hipóteses de condenação criminal, permanece íntegra a norma contida no art. 55, VI e § 2º, da Constituição, competindo a decisão sobre a perda do mandato à Casa legislativa a que pertencer o congressista condenado.

Nesse caso, a suspensão dos direitos políticos decorrente da condenação criminal apenas se aperfeiçoará com a referida decisão cassatória do mandato a ser proferida pela Casa legislativa, para que não subsista a hipótese de parlamentar exercendo o mandato com os direitos políticos suspensos, o que seria um paradoxo.¹¹¹

Da mesma maneira votou o ministro Marco Aurélio, que descreveu como “impensável” a submissão da decisão proferida pelo Supremo à deliberação da Câmara dos Deputados ou do Senado¹¹². Aderiu à construção hermenêutica formulada pelo ministro Gilmar Mendes e, depois, seguiu argumentando como “não se pode ignorar, muito menos desconsiderar, o papel eminente que a ordem jurídica atribuiu ao Supremo Tribunal Federal em matéria de interpretação da Constituição da República¹¹³. Nesse sentido, continuou defendendo

a plena legitimidade da atuação do Poder Judiciário na restauração da ordem jurídica lesada e, *em particular*, a intervenção do Supremo Tribunal Federal, que detém, em tema de interpretação constitucional, e por força de expressa delegação que lhe foi atribuída pela própria Assembleia Nacional Constituinte, o monopólio da última palavra [...]”¹¹⁴.

Reflete que seria a própria sujeição da autoridade pública aos pronunciamentos judiciais irrecorríveis que consagraria o princípio da separação dos poderes, na medida que este seria exatamente o que confere a “supremacia” da interpretação jurisdicional. Para o ministro, nem mesmo “eventual interpretação desfavorável das normas jurídicas¹¹⁵” autorizaria os poderes Executivo e Legislativo a invocarem ofensa à separação dos poderes. O ministro encerrou seu voto consignando acompanhar a posição inaugurada pelo ministro Relator.

¹¹¹ *Idem*, pp. 8.211-8.212.

¹¹² *Idem*, p. 8.229.

¹¹³ *Idem*, p. 8.332.

¹¹⁴ *Idem*, p. 8.332. grifo nosso.

¹¹⁵ *Idem*, p. 8.333.

O ministro Luiz Fux, por sua vez, defendeu que a previsão disposta no art. 55, VI, § 2º da Constituição Federal seria aplicável somente em se tratando de crime ocorrido antes da diplomação do parlamentar¹¹⁶. Para o ministro, tendo em vista a autorização dada ao Poder Legislativo de promover a sustação do processo, nos termos do art. 53, §3º, concluiria-se que “se a Casa Legislativa pertinente não decidiu pela sustação do andamento do processo criminal, significa que reconheceu lúdima a atuação do Judiciário [...]”¹¹⁷. Nesse sentido, votou pela perda automática do mandato, no raciocínio seguido pela corrente vencedora. Assim, ao analisar o Mensalão, o Supremo Tribunal Federal considerou que seria possível decretar a perda automática do mandato exercido pelos réus condenados, nos termos do §3º do art. 55, da Constituição Federal.

4.2. NATAN DONADON E A QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO PENAL N. 396/RO (2013)

A Questão de Ordem na Ação Penal n. 396¹¹⁸ foi suscitada após a diplomação do réu Natan Donadon como Deputado Federal, posteriormente a sua condenação proferida pelo Plenário do STF em 28 de janeiro de 2010, em razão da prática dos crimes de peculato (art. 288 do Código Penal) e formação de quadrilha (art. 312 do CP), em concurso material e de pessoas (arts. 29 e 69 do CP). À época, o réu foi condenado ao cumprimento de 13 (treze) anos, 4 (quatro) meses e 10 (dez) dias de reclusão, e sessenta e seis dias-multa, em regime inicial fechado. Além disso, o acórdão condenatório determinou a suspensão dos direitos políticos de Donadon, com base no art. 15, III, nos termos do voto da ministra relatora.

Ocorre que, após a condenação do réu, Natan Donadon foi eleito e diplomado Deputado Federal pelo Estado de Rondônia em 21 de dezembro de 2010. Diante desse fato, sua equipe de defesa arguiu que

“[...] encontrando-se em pleno exercício do mandato, sendo credor dos direitos e prerrogativas dos parlamentares federais, entre eles os estabelecidos nos (...) arts. 53, § 2º e 55, § 2º, da CF, que, por consubstanciarem garantias institucionais especiais, prevalecem sobre o disposto no art. 15, III, da CF¹¹⁹”.

A ministra Cármen Lúcia, relatora do caso, pontuou que a determinação de suspensão dos direitos políticos seria inócua no caso de exercício de novo mandato parlamentar impedir a

¹¹⁶ *Idem*, p. 5.581.

¹¹⁷ *Idem*, p. 5.581.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Penal nº 396/RO**. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 26 de junho de 2013.

¹¹⁹ *Idem*, p. 8.

perda dos direitos políticos cassados. Assim, no caso em análise, a perda do mandato decorreria do preceito lógico constitucional de que a cassação dos direitos políticos só pode ser efetivada pela perda do mandato daqueles que o detiverem. Por fim, resolveu a questão de ordem no sentido de que

“tanto a suspensão quanto a perda do cargo são medidas decorrentes daquela decisão e imediatamente exequíveis após o trânsito em julgado da condenação criminal, sendo desimportante para a conclusão o exercício ou não de cargo eletivo no momento do julgamento”¹²⁰.

O Plenário do STF, por maioria, seguiu o entendimento proferido pela ministra relatora no tema.

4.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O POSICIONAMENTO DO STF

Nas duas ocasiões analisadas acima, o Supremo Tribunal Federal adotou posicionamento de que a competência para a decretação da perda do mandato residia no Poder Judiciário. Seja nos posicionamentos mais radicais, como o manifestado pelo ministro Joaquim Barbosa mesmo nos casos em que restou vencido, de que não caberia deliberação do Legislativo em qualquer situação em que o STF decretasse essa condenação; seja na proposta apresentada pelo ministro Gilmar Mendes de que a competência deliberativa concedida ao Poder Legislativo seria afastada, ao menos, em hipóteses de improbidade administrativa ou na condenação por tempo superior a 4 (quatro) anos. De maneira semelhante, a decisão alcançada na Ação Penal n. 396, amparada pela posição fixada no âmbito do “Mensalão”, fixou a possibilidade de que os efeitos da condenação imposta a parlamentar alcançassem mandato posterior.

Cronologicamente, contudo, essas decisões parecem ter sido superadas, tendo em vista que o STF voltou a adotar o entendimento pela competência da respectiva Casa Legislativa para a decretação da perda de mandato já no ano de 2013, quando julgou a Ação Penal n. 565.

Mesmo assim, causa preocupação quanto aos reflexos para o sistema democrático a adoção dessa hermenêutica. Eneida Desiree Salgado adverte quanto à lógica do Estado Constitucional e Democrático de Direito pressupor uma série de mecanismos institucionais, baseados na separação dos poderes, freios e contrapesos, como parte essencial para sua manutenção. Todavia, aponta que tem se verificado na atuação do Poder Judiciário uma

¹²⁰ *Idem*, p. 14.

desconsideração do texto constitucional, assumindo por vezes um “discurso moralista que despreza os direitos políticos, prerrogativas parlamentares e a separação dos poderes¹²¹”.

É precisamente o que se vislumbra no caso, em especial do “Mensalão” - a despeito de disposição constitucional expressa, a Corte promoveu uma extensão hermenêutica que culminasse em seu resultado desejado - o deslocamento da competência para decretação de perda de mandato parlamentar do Poder Legislativo para o Judiciário. O STF, na ocasião, decidiu que cabia a ele a última palavra. Mas, como sustenta Eneida Desiree Salgado, “ao afastar o Direito posto por sua leitura particular, atuando para além do texto constitucional, com justificativas de excepcionalidade, os magistrados promovem uma quebra das garantias do constitucionalismo e do Estado de Direito¹²²”.

Ademais, como aponta Virgílio Afonso da Silva, o julgamento da AP n. 470 levou o STF a posição de protagonismo nacional¹²³ - e que outros julgamentos envolvendo o sistema político, além do acirramento político e social enfrentado no país geraram impacto na reputação do Tribunal.

Juliano Benvindo descreve a atuação do STF como “um jogo discursivo bastante persuasivo”:

Por um lado, a corte constitucional diz defender a democracia, os princípios estruturantes do constitucionalismo, as minorias e, por outro, o faz por intermédio de técnicas decisórias “racionais”, capazes de serem flexíveis o suficiente para abarcar anseios coletivos antes tidos como mais afeitos ao campo de decisão do parlamento.¹²⁴

Assim, conclui-se que nestes casos, prevaleceu um comportamento de um STF que promoveu à reafirmação da sua autoridade judiciária perante o país, a despeito da previsão legislativa expressa com a qual a Corte se deparava.

¹²¹SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 117, 15 nov. 2018. p. 202.

¹²² *Idem*, p. 211.

¹²³SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2021. p. 509.

¹²⁴BENVINDO, Juliano. A 'Última Palavra,' O Poder E a História: O Supremo Tribunal Federal E O Discurso De Supremacia No Constitucionalismo Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. v. 201, 2014. p. 20.

5. “UMA EXCEÇÃO OBJETIVA À REGRA GERAL”: CONDENAÇÃO À PENA DE REGIME INICIAL FECHADO, COM DURAÇÃO SUPERIOR AO TEMPO REMANESCENTE DE MANDATO

Como realizado nos capítulos anteriores, neste tomo do trabalho serão analisadas as decisões em que o Supremo Tribunal Federal entende pela incidência do artigo 55, III, §3º para os casos em que a condenação impõe o cumprimento de pena em regime fechado, inviabilizando a presença do Congressista nas sessões ordinárias da respectiva Casa Legislativa da qual faça parte.

A triagem dos acórdãos relacionados com o tema do capítulo foi feita através da leitura das ementas e dos votos condutores de cada um dos casos. Das amostras analisadas, os casos foram selecionados através da leitura das teses vencedoras. São relevantes para a pesquisa e serão abordados neste terceiro tomo aqueles acórdãos em que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que, prolatada sentença penal condenatória, em caso de fixação de regime de pena que impeça a participação do congressista em mais de $\frac{1}{3}$ das sessões ordinárias de sua respectiva Casa Legislativa, incide a perda automática do mandato, a ser declarada pela Mesa da Câmara ou do Senado. Portanto, serão abordados neste capítulos os julgados: AP n. 694/MT, Rel. Min. Rosa Weber; AP n. 863/SP, Rel. Min. Edson Fachin; AP n. 965/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes; AP n. 1.044/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Apesar de não se tratar de decisão colegiada, a decisão monocrática proferida na Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 32.326/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso também será aqui trabalhada, tendo em vista sua relevância para o tema. Por fim, pela sua estreita ligação com o tema do trabalho, também far-se-á um estudo sobre a ADPF n. 511, Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

Nesse sentido, a técnica metodológica consistirá em estudo de caso, por meio de análise de conteúdo, sendo que o procedimento adotado no capítulo contemplará, para cada caso em particular: (i) a descrição do caso; (ii) a decisão e os fundamentos do Supremo Tribunal Federal; e (iii) o estudo analítico do caso.

5.1. NATAN DONADON E A MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 32.326/DF

O Mandado de Segurança n. 32.326/DF¹²⁵ foi impetrado pelo deputado federal Carlos Sampaio em face de ato do presidente da Câmara dos Deputados, pela Representação n. 20/2013, que dizia respeito à deliberação quanto à perda do mandato do então deputado federal Natan Donadon. No bojo da Ação Penal n. 396/RO, Donadon foi condenado criminalmente e teve sua pena fixada em 13 (treze) anos, 4 (quatro) meses e 10 (dez) dias de reclusão, em regime inicial fechado.

O impetrante argumentou que, com a vigência da Emenda Constitucional n. 35/2001, tendo em vista não ser mais necessária a autorização da Casa Legislativa para instauração de processo penal em face de parlamentar, a consequência seria que não subsistiria mais a deliberação pelo Plenário, para fins de perda do mandato, quando houvesse condenação criminal definitiva.

A questão foi analisada monocraticamente, em sede liminar, pelo ministro Luís Roberto Barroso, em 02 de setembro de 2013. Em sua decisão, o magistrado iniciou rememorando que, até aquele momento, a Corte já tinha aplicado entendimentos distintos: no julgamento da Ação Penal n. 470, em que o Plenário decidiu que a perda do mandato seria decorrência natural da condenação criminal transitada em julgado. Ainda, fez menção à proposta apresentada pelo ministro Gilmar Mendes, que defendeu a mera declaração da perda do mandato eletivo pelas Casas Legislativas em casos de condenação por crimes de improbidade administrativa ou nos casos de condenação superior a 4 (quatro) anos, nos termos do art. 92, I, do Código Penal.

Por outro lado, a corrente firmada na Ação Penal n. 565, em que a Corte decidiu que a perda do mandato somente pode se dar por deliberação do Plenário da Câmara ou do Senado, em verdadeira decisão constitutiva. Barroso consignou filiar-se a este segundo entendimento, mas acrescentou a ele uma exceção. É essa exceção que figura como inovação dentro do padrão decisório até então apresentado neste trabalho.

Assim, o entendimento demonstrado pelo relator é o de que, na medida em que cabe ao Poder Judiciário julgar e condenar o acusado às sanções previstas no Código Penal, a última palavra quanto a um dos efeitos da condenação, a perda do mandato, vez que esta afeta diretamente a composição da Casa Legislativa, é do Poder Legislativo.

Mesmo assim, o ministro Barroso entendeu que, no caso, não se aplicava a regra disposta no art. 55, VI, § 2º. Isso porque, em caso de condenação à pena de cumprimento em

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32326/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 02 de setembro de 2013.

regime inicial fechado, haveria “impossibilidade jurídica e física para o exercício do mandato”.

Na explicação do ministro:

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 (dezesete) 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.¹²⁶¹²⁷

Nesse sentido, concluiu que nas hipóteses do prazo de prisão em regime fechado exceder o período que falta para a conclusão do seu mandato, a perda seria resultado “direto e inexorável da condenação, sendo a decisão da Câmara dos Deputados vinculada e declaratória¹²⁸”. Com base nessa fundamentação, o ministro Luís Roberto Barroso concedeu a liminar requerida no mandado de segurança, determinando a suspensão dos efeitos da deliberação da Representação n. 20/2013, até o julgamento definitivo do caso pelo STF.

Em 12 de fevereiro de 2014, após a prolação dessa decisão em caráter liminar, a Câmara dos Deputados realizou votação e decretou a perda do mandato de Natan Donadon. Diante dessa conjuntura, o ministro Luís Roberto Barroso entendeu que o mandado de segurança teria perdido o objeto e julgou prejudicado o *writ* em 19 de março de 2014.

Não se olvida, contudo, a importância da decisão, na medida em que o raciocínio aqui construído pela primeira vez foi utilizado para embasar outras decisões proferidas pelo STF, como será abordado nos subtópicos seguintes.

5.2. PAULO FEIJÓ TORRES E A AÇÃO PENAL N. 694/MT (2017)

¹²⁶ *Idem*, p. 16.

¹²⁷ Interessante pontuar que, com a alteração na Lei de Execução Penal promovida pela Lei n. 13.964/2019, o critério aqui estabelecido pelo Min. Luís Roberto Barroso teria de ser revisto, na medida em que a nova redação do art. 112 impõe critérios mais específicos à progressão da pena privativa de liberdade.

¹²⁸ *Idem*, p. 17.

A Ação Penal n. 694¹²⁹, julgada pela Primeira Turma do STF em 02 de maio de 2017, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, condenou o então deputado federal Paulo Feijó Torres pela prática dos crimes de corrupção passiva (art. 317, §1º do Código Penal¹³⁰) e lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei n. 9.613/1998¹³¹). A pena foi fixada no patamar de 12 (doze) anos, 6 (seis) meses e 6 (seis) dias de reclusão, em regime inicial fechado, bem como o pagamento de 374 (trezentos e setenta e quatro) dias-multa.

Na análise do caso, a Turma reconheceu, por unanimidade, a competência das Casas Legislativas para decidir sobre a perda de mandato do Congressista condenado criminalmente. Todavia, entendeu que havia caso de exceção à regra, tendo em vista o cumprimento da condenação em regime inicial fechado. Assim, foi adotada a tese proposta pelo ministro Luís Roberto Barroso, revisor do caso, de que

quando a condenação impõe o cumprimento de pena em regime fechado, e não viável o trabalho externo diante da impossibilidade de cumprimento da fração mínima de 1/6 da pena para a obtenção do benefício durante o mandato e antes de consumada a ausência do Congressista a 1/3 das sessões ordinárias da Casa Legislativa da qual faça parte. Hipótese de perda automática do mandato, cumprindo à Mesa da Câmara dos Deputados declará-la, em conformidade com o artigo 55, III, § 3º, da CF.¹³²

A Ação Penal n. 694 representou a primeira vez em que a Corte aplicou a tese proposta pelo ministro Luís Roberto Barroso, concluindo que a hipótese de perda do mandato seria automática em decorrência do cumprimento de pena em regime inicial fechado.

5.3. PAULO SALIM MALUF E A AÇÃO PENAL N. 863 (2017)

A Ação Penal n. 863/SP¹³³ foi originada a partir de denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal, inicialmente em face da Justiça Federal do Estado de São Paulo. Por força do foro por prerrogativa de função, competiu à Primeira Turma do STF analisar as

¹²⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 694/MT**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Fernando Feijó Torres. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 02 de maio de 2017.

¹³⁰Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

¹³¹Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

¹³²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 694/MT**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Fernando Feijó Torres. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 02 de maio de 2017. p. 3.

¹³³BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 863/SP**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Salim Maluf. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 09 de maio de 2017.

imputações atribuídas ao réu Paulo Salim Maluf, à época deputado federal. O feito foi julgado em 09 de maio de 2017, sob relatoria do ministro Edson Fachin. Ao final, Paulo Maluf foi condenado, por unanimidade, a pena privativa de liberdade de 7 (sete) anos, 9 (nove) meses e 10 (dez) dias de reclusão, e 248 (duzentos e quarenta e oito) dias-multa, com o regime inicial de cumprimento da pena fechado. Por conta disso, a Turma, também por unanimidade, assentou pela perda do mandato de Deputado Federal, comunicando-se a decisão à Câmara dos Deputados para o efeito do disposto no §3º, e não §2º do art. 55 da Constituição Federal.

A tese, para aplicação deste entendimento quanto à perda de mandato, foi a mesma aplicada no âmbito da Ação Penal n. 694, proposta então pelo ministro Luís Roberto Barroso:

Por fim, cabe assentar a melhor solução para a questão da perda do mandato. A regra geral, por força do art. 55, § 2º da Constituição, é que a decisão seja tomada pelo plenário da casa legislativa a que pertença o sentenciado, por maioria absoluta. Todavia, em se tratando de pena privativa de liberdade, em regime inicial fechado, a perda do mandato se dá como resultado direto e inexorável da condenação, sendo a decisão da Mesa da Câmara dos Deputados vinculada e declaratória, nos termos do art. 55, § 3º, na linha do que afirmei no MS 32.326/DF, sob minha Relatoria. São três as razões para tal solução: (i) se o parlamentar deverá permanecer em regime fechado por prazo superior ao período remanescente do seu mandato, existe impossibilidade material e jurídica de comparecer à casa legislativa e exercer o mandato; (ii) o art. 55, III da Constituição comina a sanção de perda do mandato ao parlamentar que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias; e (iii) o art. 56, II da Constituição prevê a perda do mandato para o parlamentar que se afastar por prazo superior a 120 dias.¹³⁴

5.4. PAULO PEREIRA DA SILVA E A AÇÃO PENAL N. 965 (2020)

A Ação Penal n. 965/SP¹³⁵, foi julgada em 08 de junho de 2020 pela Primeira Turma do STF, sob relatoria do ministro Alexandre de Moraes. O réu Paulo Pereira da Silva, deputado federal, foi condenado pela prática de crime contra o sistema financeiro nacional (art. 20 da Lei n. 7.492/86¹³⁶), na forma de desvio de valores de financiamentos concedidos pelo BNDES em finalidade diversa da prevista em contrato, além de lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei n.

¹³⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 863/SP**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Salim Maluf. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 09 de maio de 2017. p. 99.

¹³⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 965/SP**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Pereira da Silva. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 10 de março de 2020.

¹³⁶ Art. 20. Aplicar, em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo. Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

9.613/1998¹³⁷) e formação de quadrilha (art. 288 do Código Penal¹³⁸). Sua pena foi fixada em 10 (dez) anos e 2 (dois) meses de reclusão, e 226 (duzentos e vinte e seis) dias-multa, em regime inicial fechado. O réu também foi interdito do exercício de função pública e teve determinado o ressarcimento relativo ao dano causado ao BNDES.

A tese aplicada foi, novamente, proposta pelo ministro Luís Roberto Barroso, sob o entendimento de que nos casos em que o regime inicial fixado foi o fechado para o cumprimento da pena privativa de liberdade, tendo em vista que não haveria possibilidade de comparecer à terça parte das sessões ordinárias da casa em que pertence, seria invocada a previsão do art. 55, III¹³⁹ da Constituição, de modo que a hipótese seria de perda automática de mandato e, portanto, aplicável o § 3º¹⁴⁰ do referido dispositivo, para a mera declaração desse efeito pela Mesa da Câmara dos Deputados¹⁴¹.

5.5.DANIEL LÚCIO DA SILVEIRA E A AÇÃO PENAL N. 1.044 (2022)

A Ação Penal n. 1.044/DF¹⁴² originou-se a partir de denúncia oferecida pela Procuradoria-Geral da República, em desfavor do deputado federal Daniel Lúcio da Silveira. O caso foi julgado pelo Plenário da Corte em 20 de abril de 2022, sob relatoria do ministro Alexandre de Moraes. Ao final, o réu foi condenado pelas práticas de tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União (art. 18 da Lei n. 7.170/83¹⁴³), coação no curso do processo (art. 344 do Código Penal¹⁴⁴), como

¹³⁷Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

¹³⁸Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes. Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos.

¹³⁹Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

¹⁴⁰§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

¹⁴¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 965/SP**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Pereira da Silva. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 10 de março de 2020. p. 181.

¹⁴²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 1.044/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Daniel Lúcio da Silveira. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 20 de abril de 2022.

¹⁴³Art. 18 - Tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados. Pena: reclusão, de 2 a 6 anos.

¹⁴⁴Art. 344 - Usar de violência ou grave ameaça, com o fim de favorecer interesse próprio ou alheio, contra autoridade, parte, ou qualquer outra pessoa que funciona ou é chamada a intervir em processo judicial, policial ou administrativo, ou em júízo arbitral. Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa, além da pena correspondente à violência

crime continuado (art. 71 do CP¹⁴⁵). A condenação totalizou pena de 8 (oito) anos e 9 (nove) meses de reclusão, em regime inicial fechado, e 35 (trinta e cinco) dias-multa. Além disso, ficou consignado no acórdão a suspensão dos direitos políticos de Daniel da Silveira, nos termos do art. 15, III da Constituição, e foi determinada a perda do seu mandato parlamentar, nos termos do art. 55, VI, §3º da Constituição Federal e artigo 92 do CP.

O ministro Alexandre de Moraes, relator do caso, não teceu grandes digressões sobre o tema, apenas consignando seu entendimento de que, na hipótese, cabe a tese de que a perda do mandato seria automática, face ao regime inicial fechado para cumprimento de pena.

Por sua vez, o ministro Nunes Marques, recém-empossado na Corte, não se pronunciou sobre a possibilidade de perda de mandato, vez que votou pela improcedência da denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal¹⁴⁶.

Seguindo adiante, o ministro André Mendonça, também novo na composição do Tribunal, votou no sentido de aplicar o art. 55, inciso VI e §2º da Constituição. O magistrado registrou não concordar com a hipótese até então empreendida, pois esta seria afronta ao princípio da separação dos poderes e da representação popular. Colhe-se de seu voto:

98. Entretanto, parto da premissa de que, mais do que um princípio constitucional, a separação dos Poderes é um pilar estruturante e indispensável à sustentação da democracia. Tanto assim o é, que constitui cláusula pétreia (art. 60, § 4º, inciso III), devendo ser respeitada também pelo Poder Judiciário na aplicação da Constituição. Dessa premissa fundamental, extrai-se, **primeiro**, que todas as hipóteses e possibilidades de intervenção de um poder em outro devem estar expressamente contempladas na Constituição; e, **segundo**, que no momento da aplicação dessas hipóteses normativas, cumpre adotar a interpretação que melhor espelhe o respeito e a deferência à independência dos poderes da República.

99. Vejo até mesmo um simbolismo nessa autocontenção que ora defendo. Nenhum parlamentar é eleito senão pelo voto popular. O seu mandato, portanto, é representativo da vontade do povo. Sendo assim, salvo nas hipóteses taxativamente previstas na Constituição, a perda desse mandato caberá aos demais parlamentares, igualmente legitimados pelo voto popular. Em definitivo, se é a vontade popular que concede o mandato parlamentar a alguém, deve ser essa mesma vontade popular quem, agora representada pela manifestação dos demais parlamentares, irá decidir se mantém ou não aquele mesmo mandato.¹⁴⁷

Nesse sentido, o ministro Ricardo Lewandowski acompanhou o posicionamento manifestado por André Mendonça, no sentido de se aplicar o §2º do art. 55 da Constituição Federal.

¹⁴⁵Art. 71 - Quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro, aplica-se-lhe a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços.

¹⁴⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 1.044/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Daniel Lúcio da Silveira. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 20 de abril de 2022. p. 190.

¹⁴⁷ *Idem*, pp. 221- 222.

O ministro Gilmar Mendes seguiu a interpretação apresentada pelo relator do caso, posição replicada também pelo ministro Luís Roberto Barroso, pelas ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia e pelo ministro Dias Toffoli.

Esse caso é o mais recente em que o Supremo se manifestou sobre a hipótese da perda de mandato decorrente de condenação criminal transitada em julgado. O processo, por si só, é emblemático e escancara a profunda crise política que o Brasil atravessa nos últimos anos, tendo em vista que os fatos apurados dizem respeito a sérias ameaças à democracia e em especial ao Supremo Tribunal Federal como instituição, e seus ministros proferidas pelo réu, membro da Câmara dos Deputados.

5.6.A ADPF N. 511: UMA POSIÇÃO FINAL?

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 511¹⁴⁸ foi proposta pela Mesa da Câmara dos Deputados em 21 de fevereiro de 2018, em face da decisão adotada pela Primeira Turma do STF na Ação Penal n. 694. O processo está sob relatoria do ministro Luís Roberto Barroso.

Num primeiro momento, aponta que a perda de mandato parlamentar em decorrência de condenação criminal transitada em julgado depende de duas condições: (i) a formulação de representação em desfavor do parlamentar condenado; e (ii) do processamento da representação perante a Casa, assegurada a ampla defesa, com a declaração de procedência da representação em Plenário, por maioria absoluta de seus membros.

A Mesa da Câmara dos Deputados argumenta que o entendimento adotado pelo Tribunal na Ação Penal n. 694 viola diretamente o preceito fundamental da separação de poderes, previsto no art. 2º da Constituição. Ainda, defende que o posicionamento encontra-se em flagrante contradição com a jurisprudência do Pleno e da Segunda Turma da Corte, “acarretando a possibilidade de coexistência de entendimentos divergentes entre os órgãos competentes para analisar casos análogos, violando, assim, o princípio da segurança jurídica¹⁴⁹”.

Aponta que, apesar do posicionamento adotado na Ação Penal n. 470, em que o Tribunal firmou a interpretação de caber ao Poder Judiciário a prerrogativa de determinar, na

¹⁴⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 511**. Requerente: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso.

¹⁴⁹*Idem*, Petição Inicial n. 7395/2018, p. 8.

sentença criminal condenatória, a perda do mandato de Congressista, o entendimento teria sido revisto a partir do julgamento da Ação Penal n. 565. Mais ainda, que a posição tem sido aplicada de forma consistente em outros casos, como: AP n. 572; AP n. 563; AP n. 618.

Partindo dessa premissa, o entendimento adotado na Ação Penal n. 694 representaria ameaça à “correta interpretação do art. 55 da Constituição Federal, ao ofender diretamente o princípio da segurança jurídica¹⁵⁰”. Para o arguente, a posição adotada pelo Tribunal na Ação Penal n. 694 confunde o exercício e a titularidade do mandato parlamentar. E explica:

“A imposição de pena privativa de liberdade impossibilita, em princípio, o exercício do mandato, mas a decisão sobre a sua titularidade deve permanecer com a Casa a que pertencer o Parlamentar condenado. Nunca é demais lembrar que mesmo a decisão condenatória com trânsito em julgado pode ser desconstituída ou ter sua eficácia suspensa ou mitigada de formas diversas, independentemente do regime inicial de cumprimento da pena, como, por exemplo, pela concessão de anistia, graça ou indulto, pela superveniência de legislação mais favorável (que enseje o reenquadramento do regime inicial de cumprimento da pena), pela retroatividade de lei que não mais considere o fato como criminoso (*abolitio criminis*) ou, ainda, por decisão do próprio Tribunal em sede de revisão criminal. Por essa razão, a preservação da titularidade do mandato parlamentar possui uma utilidade intrínseca, ainda que potencial, mesmo quando o exercício do mandato se encontre obstaculizado pelo cumprimento de pena privativa de liberdade.¹⁵¹”

Reflete que a decisão tomada pela Primeira Turma é baseada em uma suposta necessidade da decretação da perda do mandato em razão de impossibilidade fática de seu exercício e que, portanto, afasta-se inclusive da previsão do art. 92, I, do Código Penal, em que a perda do mandato é realizada em função de decisão devidamente motivada. Defende a Mesa da Câmara dos Deputados que diante de um afastamento por prazo indeterminado - ou ao menos por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, a consequência lógica seria a convocação, em caráter de substituição do suplente respectivo. Nesse sentido, essa interpretação evitaria desrespeito à representação política do Estado, e também reforçaria o entendimento de que a perda do mandato *apenas* pode ser decretada ou declarada nos casos previstos no art. 55, não estendendo artificialmente o alcance dos efeitos da condenação imposta pelo Tribunal.

E a Advocacia Geral da União, intimada a se manifestar, apesar de opinar pelo não conhecimento da ADPF em virtude de não entender que esta obedecia ao critério da subsidiariedade, acompanhou a argumentação do arguente no mérito. No ponto, a AGU registra que:

O acórdão objeto da presente ação antecipou juízo sobre o modo pelo qual a Câmara dos Deputados deveria proceder no julgamento de processo de perda de mandato de sua alçada. Além disso, presumiu que, durante o transcurso desse processo, a

¹⁵⁰*Idem*, Petição Inicial n. 7395/2018, p. 12.

¹⁵¹*Idem*, Petição Inicial n. 7395/2018, p.14.

indisponibilidade do parlamentar seria administrativamente tratada como situação de ausência para fins de fiscalização de assiduidade em sessões legislativas. A Mesa da Câmara dos Deputados esclarece, porém, que não tem sido essa a conduta adotada, já que, durante tal período, os parlamentares são considerados como em afastamento, bem como que a própria declaração de perda de mandato deve observar a garantia de ampla defesa referida pelo artigo 55, §3º, da Lei Maior.

Em suma, a antecipação de juízo de mérito sobre o exercício de uma prerrogativa institucional privativa da Casa Legislativa esvazia um espaço de autoridade política relevante, algo que o Plenário desse Supremo Tribunal Federal considerou inviável mesmo quanto a competências em trajetória de perda de significado ou utilidade, tal como a que é atribuída ao Senado Federal pelo artigo 52, inciso X, da Constituição Federal.¹⁵²

A Procuradoria Geral da República, por sua vez, opinou pela extinção do feito pela perda superveniente do objeto, ante o encerramento do mandato do então deputado Paulo Feijó, condenado pela AP n. 694, pela inadequação do manejo de ADPF para o caso, e, no mérito, pela improcedência da arguição. E, em 05 de abril de 2022, o ministro Luís Roberto Barroso extinguiu a ADPF 511 sem resolução de mérito, entendendo pela perda do objeto da ação tendo em vista o encerramento do mandato de Paulo Feijó.

Da decisão, a Mesa da Câmara dos Deputados interpôs Agravo Regimental em 20 de abril de 2022, desafiando a decisão de extinção da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Argumentou que o centro da discussão proposta nos autos não diz respeito somente ao mandato de Paulo Feijó, mas efetivamente às prerrogativas constitucionais conferidas ao Congresso Nacional.

Nas suas palavras, o objeto da ADPF seria

a possibilidade de interferência do Poder Judiciário no exercício da competência constitucional exclusiva das Casas do Congresso Nacional para decidir a respeito da perda do mandato de Congressista que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado, nos termos do art. 55, § 2º¹⁵³

Assim, o agravo representaria a defesa das prerrogativas conferidas ao Poder Legislativo de forma ampla e concreta. Nestes termos, requereu a reforma da decisão agravada, de forma a retomar o prosseguimento da ADPF n. 511 para que, ao final, seja reconhecida a competência das Casas no Congresso Nacional de decidir pela perda do mandato eletivo, nos exatos termos do art. 55, VI, § 2º da Constituição Federal. Os autos encontram-se conclusos ao relator, aguardando decisão, desde a data da interposição do recurso.

¹⁵²*Idem*, Petição de apresentação de manifestação n. 26952/2018. pp. 16-17.

¹⁵³*Idem*, Petição de interposição de Agravo Regimental n. 27960/2022. p. 5.

5.7. EM BUSCA DAS PRERROGATIVAS: UM RETRATO DA CRISE POLÍTICA BRASILEIRA

Especialmente após inaugurado o terceiro entendimento do STF - que apesar de reconhecer a competência das Casas Legislativas para a decretação da perda de mandato parlamentar decorrente de condenação criminal transitada em julgado, visualiza exceção no campo prático quando fixada pena em regime inicial fechado -, ficou mais palpável o evidente atrito provocado entre os poderes Legislativo e Judiciário.

Da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não parece emergir uma definição sobre a quem incumbe a “palavra final” sobre a perda de mandato parlamentar decorrente de sentença criminal transitada em julgado. E os membros do Legislativo seguem sendo submetidos a julgamento pela Corte, sem segurança sobre qual será a posição por ela adotada.

A interposição do Agravo Regimental na ADPF n. 511 dois dias após a decisão do Supremo no caso de Daniel Silveira, com o presidente da Câmara dos Deputados afirmando que “Dessa atribuição não vamos abrir mão¹⁵⁴”, fazendo referência à prerrogativa da Câmara e do Senado para decidir quanto à cassação ou não de seus membros que tenham sofrido condenação criminal. Quanto ao STF, a petição do Agravo Regimental segue conclusa ao relator, aguardando um próximo andamento.

¹⁵⁴**LIRA DIZ QUE A CÂMARA NÃO ABRE MÃO DA PRERROGATIVA DE DECIDIR SOBRE PERDA DE MANDATO:** "STF tem a competência para julgar, o presidente da República para conceder graça ou indulto", disse. Brasília, 26 abr. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/868788-lira-diz-que-a-camara-nao-abre-mao-da-prerrogativa-de-decidir-sobre-perda-de-mandato>

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal enumera as hipóteses de perda de mandato parlamentar em seu artigo 55. A depender da causa dessa perda, cabe à respectiva Casa Legislativa *decidir* ou *declarar* essa consequência. Nesse sentido, em hipótese de perda de mandato parlamentar provocada pela condenação criminal transitada em julgado, o constituinte estabeleceu que tratasse de caso de decisão do Poder Legislativo, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso, assegurada ampla defesa.

O diploma também consigna, em seu artigo 15, que o cidadão que sofrer condenação criminal transitada em julgado terá seus direitos políticos suspensos enquanto durar a punibilidade pelos seus atos. Mais ainda, a legislação infraconstitucional penal consigna, em seu art. 92, I, a perda de mandato eletivo como efeito secundário da condenação penal.

Diante desse panorama legislativo, o Supremo Tribunal Federal tem sido instado a promover a interpretação dessas normas em conjunto, ao promover a condenação criminal de parlamentares federais. A Corte Constitucional, por sua vez, tem jurisprudência oscilante sobre o tema, ora reconhecendo a competência das Casas Legislativas para fazer esse juízo, ora atribuindo essa prerrogativa para si.

Das três correntes jurisprudenciais identificadas, a primeira delas - que aplica a literalidade do disposto no art. 55 da Constituição Federal - é a mais numerosa, tendo o STF decidido nesse sentido em 7 (sete) ocasiões diferentes. Por sua vez, foram identificados 2 (dois) acórdãos representativos da segunda corrente, que entende que a decisão proferida pelo Poder Judiciário é suficiente para que seja declarada a perda do mandato. Por fim, a terceira corrente jurisprudencial - e também a mais recente -, que entende que a perda do mandato eletivo é automática em caso de fixação de pena em regime fechado, foi aplicada em 4 (quatro) acórdãos distintos.

Fato é que esses posicionamentos, muitas vezes contraditórios entre si, tendo em vista que por vezes foram quase contemporâneos (como pode se observar dos julgamentos da Ação Penal n. 470 e a 565), demonstram comportamento confortável do Supremo Tribunal Federal em suprimir prerrogativas conferidas ao Poder Legislativo - como é o caso da “palavra final” no que diz respeito à perda de mandato parlamentar decorrente de sentença condenatória transitada em julgado.

Não apenas isso, como a falta de pacificação da Corte sobre o tema gera inegável insegurança jurídica àqueles que são submetidos ao seu crivo. Logicamente, é a própria falta de posição definitiva que permite ao Tribunal que decida de acordo com premissas não unificadas.

Por outro lado, a insegurança também contribui com o atrito institucional visualizado entre os poderes Legislativo e Judiciário, que se veem numa frequente “queda de braço” para determinar quem detém cada prerrogativa. Nesse sentido, tendo em vista a crise política e de representatividade em que está imerso o Brasil há anos, cabe a cada um dos Poderes exercer suas funções na República sempre observando os limites que a Constituição impõe.

REFERÊNCIAS

- BENVINDO, Juliano Zaiden. A “última palavra”, o poder e a história: O Supremo Tribunal Federal e o discurso de supremacia no constitucionalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 201, jan.-mar. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/201/ril_v51_n201_p71.pdf Acessado em 23 jun. 2022.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal Parte 1 - Parte Geral**. 27. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Livro eletrônico. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590333/> Acesso em 28 maio. 2022.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 26 maio. 2022.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm Acesso em: 26 maio 2022.
- BRASIL. **Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm Acesso em 10 jul. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 7.492, de 16 de junho de 1986**. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7492.htm Acesso em 10 jul. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em 10 jun. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 9.263, de 12 de janeiro de 1996**. Regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9263.htm Acesso em 10 jun. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm Acesso em 10 jun. 2022.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 481/PA**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Asdrúbal Mendes Bentes. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 08 de setembro de 2011. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2258773> Acesso em: 10 jun. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 1.044/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Daniel Lúcio da Silveira. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 20 de abril de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761505043> Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 694/MT**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Fernando Feijó Torres. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 02 de maio de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13501194> Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 935/AM**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Acir Marcos Gurgacz. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747810503> Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 965/SP**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Pereira da Silva. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 10 de março de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754370793> Acesso em 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 470/MG**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: José Dirceu de Oliveira e outros. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012. Ação Penal. Brasília, 17 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648> Acesso em 25 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 563/SP**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Protógenes Pinheiro de Queiroz e outros. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 21 de outubro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630120> Acesso em 10 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 511**. Requerente: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5356406> Acesso em 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 565/RO**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ivo Narciso Cassol e outros. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 8 de agosto de 2013. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5931475> Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 572/RR**. Autor: Ministério Público Eleitoral. Réu: Francisco Vieira Sampaio. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 11 de novembro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7708263> Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 996/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Nelson Meurer e outros. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 29 de maio de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749110646> Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32326/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 02 de setembro de 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4456613> Acesso em 01 jul. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Penal nº 396/RO**. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 26 de junho de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4622946> Acesso em 25 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 179.502-6**. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 31 de maio de 1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=224548> Acesso em: 10 jun. 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Livro eletrônico. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593952/> Acesso em 26 maio 2022.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 3ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2006.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Manual de Direito Penal**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2006

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022. Livro eletrônico, Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em 26 maio 2022.

PACELLI, Eugênio. **Manual de Direito Penal – Parte Geral** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro eletrônico. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025132/>. Acesso em 28 maio 2022.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 117, 15 nov. 2018. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/download/594/496> Acesso em 26 jun. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2021.