Para STF, renúncia e reeleição não livram sanguessugas

Ao contrário do que querem alguns e dizem muitos, não procede a afirmação de que deputados sanguessugas que renunciarem ao mandato até a meia-noite desta segunda-feira (21/8) poderão garantir a própria impunidade se forem eleitos para um novo mandato.

O Supremo Tribunal Federal, em duas oportunidades, decidiu que há possibilidade constitucional de o renunciante ser processado, mesmo se reeleito, para responder por atos praticados na legislatura anterior.

“O princípio da unidade de legislatura não impede a instauração de procedimento de cassação de mandato legislativo, ainda que por atos atentatórios ao decoro parlamentar cometidos, por titular de mandato legislativo, na legislatura anterior”, afirmou o ministro Celso de Mello, do STF, ao julgar Mandado de Segurança do deputado Francisco Pinheiro Landim contra ato da Presidência da Câmara, em fevereiro de 2003.

Flagrado em gravações telefônicas que o vinculavam a um esquema de tráfico de influência em favor de traficantes de droga, Pinheiro Landim (PMDB-CE) renunciou a seu mandato na Câmara de Deputados para escapar da cassação.

Eleito para novo mandato, ele enfrentou na Câmara um novo processo de cassação, instaurado pelo então presidente da casa João Paulo Cunha (PT-SP). Contra essa medida, Pinheiro Landim entrou com Mandado de Segurança no STF.

O recurso foi distribuído para o ministro Celso de Mello, que invocou decisão anterior do próprio Supremo para rejeitar “a tese de que a Casa legislativa não pode decretar a cassação de mandato de qualquer de seus membros, por falta de decoro parlamentar, se o fato motivador dessa deliberação houver ocorrido na legislatura anterior”. Pinheiro acabou renunciando ao seu novo mandato.

A posição consolidada no Supremo defende que o importante nestes casos é que os fatos tenham acontecido no exercício do mandato legislativo. A recondução pela via eleitoral não tem o dom de absolver o acusado, seja no mandato em curso seja na próxima legislatura.

O outro caso, no qual se baseou o voto de Celso de Mello, se refere a Talvane de Albuquerque (PFL-AL), suplente da deputada Ceci Cunha, a quem teria mandado matar para ocupar seu posto na Câmara. O caso chegou ao STF, onde o relator, ministro Néri da Silveira, “firmou orientação no sentido de que o princípio da unidade de legislatura não se reveste de efeito preclusivo, em tema de cassação de mandato legislativo, por falta de decoro parlamentar, ainda que por fatos ocorridos em legislatura anterior”.

Isso significa que, mesmo que renunciem a seus mandatos antes de iniciado o processo para cassá-los, os parlamentares do esquema sanguessuga não terão a impunidade garantida, em caso de se elegerem para um novo mandato.

Leia o voto do ministro Celso de Mello, no caso Pinheiro Landim:

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

“MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA

24.458-5 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	:	**MIN. CELSO DE MELLO**
IMPETRANTE(S)	:	FRANCISCO PINHEIRO LANDIM
ADVOGADO(A/S)	:	RAUL LIVINO VENTIM DE AZEVEDO E OUTRO(A/S)
IMPETRADO(A/S)	:	PRESIDENTE DA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, **com** pedido de medida liminar, **impetrado** com a **finalidade** de obter, do Supremo Tribunal Federal, ordem **que paralise** as atividades da Comissão de Sindicância instituída, em 03/02/2003, pela Mesa da Câmara dos Deputados (fls. 44), para apurar e oferecer relatório a respeito de condutas **alegadamente** atentatórias ao decoro parlamentar, em que **teria** incidido o Deputado Federal Francisco Pinheiro Landim, **supostamente** envolvido em “***tráfico de influência, junto à Justiça Federal, em benefício de narcotraficantes***” (fls. 45).

Postula-se, ainda, nesta sede processual, **seja declarada a nulidade** do Ato nº 01, de 03/02/2003 (fls. 44), **com o conseqüente** “*arquivamento do inquérito administrativo*” (fls. 41), cuja validade é ora questionada na **presente** impetração mandamental.

O impetrante, **para justificar** a impugnação que deduz perante esta Suprema Corte, **sustenta** que o eminente Presidente da Câmara dos Deputados, **ao agir** na condição de Presidente da Mesa dessa Casa legislativa, **teria desrespeitado**, quando da edição do Ato nº 01/2003, postulados constitucionais básicos, **lesando**, dentre outros, os princípios da isonomia, da legalidade, da presunção de inocência, da garantia de defesa **e aquele** que veda o “*bis in idem*”.

…….

O PRINCÍPIO DA UNIDADE DE LEGISLATURA NÃO IMPEDE A INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE CASSAÇÃO DE MANDATO LEGISLATIVO, AINDA QUE POR ATOS ATENTATÓRIOS AO DECORO PARLAMENTAR COMETIDOS, POR TITULAR DE MANDATO LEGISLATIVO, NA LEGISLATURA ANTERIOR.

Tenho para mim, ao examinar, em sede de **estrita** delibação, a pretensão mandamental deduzida pelo ora impetrante – **não obstante** as razões tão **excelentemente** desenvolvidas por seus eminentes Advogados – que tal postulação **parece não se revestir** de plausibilidade jurídica, **especialmente** em

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

face da **existência** de decisão plenária, **proferida** pelo Supremo Tribunal Federal, **quando** do julgamento do **MS 23.388/DF**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, **ocasião** em que esta Suprema Corte, **tendo presente** situação **virtualmente** idêntica à que ora se registra **neste** processo ("*Caso Talvane Neto* "), **rejeitou a tese** de que a Casa legislativa **não pode** decretar a cassação de mandato de qualquer de seus membros, **por falta** de decoro parlamentar, **se** o fato motivador dessa deliberação houver ocorrido **na legislatura anterior**.

Essa decisão, emanada do Plenário do Supremo Tribunal Federal, **acha-se consubstanciada** em acórdão assim ementado:

"***Mandado de segurança***. *2.* ***Ato da Mesa da Câmara dos Deputados****, confirmado pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação da referida Casa legislativa,* ***sobre a cassação do mandato do impetrante****, por comportamento incompatível com o decoro parlamentar. 3.* ***Pretende-se*** *a extinção do procedimento de perda do mandato.* ***Sustenta-se*** *que a cassação do mandato,* ***para nova legislatura*** *, fica restrita à hipótese de,* ***no curso dessa legislatura****, se verificarem condutas,* ***dela contemporâneas*** *, capituláveis como atentatórias do decoro parlamentar. 4.* ***Não configurada*** *a relevância dos fundamentos da impetração.* ***Liminar indeferida****. 5. Parecer da Procuradoria-Geral da República pela prejudicialidade do mandado de segurança, em face da perda de objeto;* ***no mérito****, pela* ***denegação*** *da ordem. 6.* ***Tese invocada****, acerca da* ***inexistência de contemporaneidade*** *entre o fato típico* ***e*** *a competência* ***da atual*** *legislatura,* ***que se rejeita****. 7. Não há reexaminar, em mandado de segurança, fatos e provas (…). 9. Mandado de segurança* ***indeferido****.*" (**grifei**)

Cabe destacar, neste ponto, que o **princípio da unidade de legislatura** – que faz cessar, a partir de cada **novo** quadriênio, todos os assuntos iniciados no período imediatamente anterior, dissolvendo-se, desse modo, todos os vínculos com a legislatura precedente (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "**Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional**", p. 38/39, item n. 14, 1964, RT) – **rege**, essencialmente, o processo de elaboração legislativa, **tanto** que, **encerrado** o período quadrienal **a que se refere** o art. 44, parágrafo único, da Constituição Federal, **dar-se-á**, na Câmara dos Deputados, o **arquivamento** das proposições legislativas, com a só **exceção** de alguns projetos taxativamente relacionados na norma regimental (**Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, art. 105).

É por essa razão que o eminente Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA, **ao tratar** do postulado da unidade de legislatura, **examina-o** dentre os princípios que informam o processo constitucional **de formação das leis**.

De outro lado, **e ao contrário** da limitação de ordem temporal imposta à atividade investigatória **das Comissões Parlamentares de Inquérito** – cujo âmbito de atuação **não pode** ultrapassar a legislatura em que instauradas (**HC 71.193/SP**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **MS 22.858/DF** , Rel. Min. CELSO DE MELLO) –, **cumpre rememorar** que o Supremo Tribunal Federal, como **precedentemente** assinalado, **já firmou orientação** no sentido de que o princípio da unidade de legislatura **não se reveste** de efeito preclusivo, **em tema** de cassação de mandato legislativo, **por falta** de decoro parlamentar, **ainda** que por fatos ocorridos em legislatura anterior (**MS 23.388/DF**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, **Pleno**).

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Isso significa, portanto, que o princípio da unidade de legislatura **não representa** obstáculo constitucional a que as Casas legislativas venham, **ainda que por fatos anteriores à legislatura em curso**, a instaurar – **contra quem já era** titular de mandato na legislatura precedente – procedimento de caráter político- –administrativo, **destinado** a viabilizar a decretação da perda do mandato, por fato atentatório ao decoro parlamentar, cometido por quem **então** se achava investido na condição de membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional (**CF**, art. 55, I, "**e**", §§ 1º e 2º).

Parece revelar-se essencial, portanto, **para os fins** a que se refere o art. 55, § 2º da Constituição da República, a **existência** de uma necessária **relação de contemporaneidade** entre a prática do ato contrário ao decoro parlamentar, de um lado, **e** o exercício do mandato legislativo, de outro, **mesmo que o ato ofensivo à dignidade institucional do mandato** (**e**, **também**, **à honorabilidade** do Parlamento), **tenha ocorrido na legislatura imediatamente anterior**, **praticado por quem**, **naquele momento**, **já era** **integrante do Poder Legislativo**, **tal como** expressamente **o reconheceu** o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, no precedente mencionado.

Cumpre identificar, neste ponto, a "*ratio*" subjacente a esse entendimento **que resultou** do julgamento plenário do **MS 23.388/DF**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA: **é que** a ordem jurídica **não pode** permanecer **indiferente** a condutas de membros do Congresso Nacional – ou de **quaisquer** outras autoridades da República – que hajam eventualmente incidido em censuráveis **desvios éticos** , no desempenho da elevada função de representação política do Povo brasileiro.

Foi por tal motivo que o **Plenário** desta Suprema Corte, **atento** aos altíssimos valores que informam e condicionam **todas** as atividades governamentais – **não importando** o domínio institucional em que elas tenham lugar -, veio a proferir o seu **dictum**, **reconhecendo** a possibilidade jurídico-constitucional de **qualquer** das Casas do Congresso Nacional adotar medidas destinadas a reprimir, com a cassação do mandato de seus próprios membros, fatos atentatórios à dignidade do ofício legislativo e lesivos ao decoro parlamentar, mesmo que ocorridos no curso de **anterior** legislatura, desde que, **já então**, o infrator **ostentasse** a condição de membro do Parlamento.

Sabemos todos que o cidadão tem o direito de exigir que o Estado seja dirigido por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis, que desempenhem as suas funções **com total respeito** aos postulados ético-jurídicos **que condicionam** o exercício legítimo da atividade pública. **O direito ao governo honesto** – nunca é demasiado reconhecê-lo – **traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania**.

O sistema democrático e o modelo republicano **não admitem**, **nem podem tolerar** a existência de regimes de governo **sem** a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade.

Nenhum membro de **qualquer** instituição da República **está acima** da Constituição, **nem pode** pretender-se excluído da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade.

A imputação, a qualquer membro do Congresso Nacional, de atos que importem em transgressão ao decoro parlamentar **revela-se** fato que assume, perante o corpo de cidadãos, **a maior gravidade**, a exigir, por isso mesmo, **por efeito** de imposição ética **emanada** de um dos **dogmas** essenciais da República, a **plena** apuração e o esclarecimento da verdade, **tanto mais** se se considerar que o **Parlamento** recebeu, dos cidadãos, **não só** o poder de representação política e a competência para

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

legislar, **mas**, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes dos demais Poderes.

Qualquer ato de ofensa ao decoro parlamentar **culmina por atingir**, injustamente, a própria respeitabilidade institucional do Poder Legislativo, **residindo**, nesse **ponto**, a legitimidade ético-jurídica do procedimento constitucional de cassação do mandato parlamentar, **em ordem a excluir**, da comunhão dos legisladores, aquele – **qualquer** que seja – que se haja mostrado **indigno** do desempenho da **magna** função de representar o Povo, de formular a legislação da República e de controlar as instâncias governamentais do poder.

Não se poderá jamais ignorar que o **princípio republicano** consagra o dogma de que **todos** os agentes públicos – legisladores, magistrados, e administradores – **são responsáveis** perante a lei e a Constituição, **devendo** expor-se, **plenamente**, às conseqüências que derivem de eventuais comportamentos ilícitos.

Cumpre insistir na asserção de que a prática de atos atentatórios ao decoro parlamentar, **mais** do que ferir a dignidade individual do próprio titular do mandato legislativo, **projeta-se**, de maneira altamente lesiva, contra a honorabilidade, a respeitabilidade, o prestígio e a integridade político-institucional do Parlamento, **vulnerando**, de modo extremamente grave, valores constitucionais que atribuem, ao Poder Legislativo, a sua indisputável e eminente condição de órgão da própria soberania nacional.

É por essa razão que o eminente Professor MIGUEL REALE ("**Decoro Parlamentar e Cassação de Mandato Eletivo**", **in** Revista de Direito Público, vol. X/89), **ao versar** o tema em questão, **adverte** que o ato indecoroso do parlamentar importa em falta de respeito à própria dignidade institucional do Poder Legislativo:

"*O '**status**' do deputado, em relação ao qual o ato deve ser medido (e será comedido ou decoroso em razão dessa medida) **implica**, por conseguinte, **não só o respeito do parlamentar a si próprio, como ao órgão ao qual pertence** (…).*

*No fundo, **falta** de decoro parlamentar **é falta de decência** no comportamento pessoal, **capaz de desmerecer a Casa dos representantes** (incontinência de conduta, embriaguez, etc) **e falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo**, de modo a expô-lo a críticas infundadas, injustas e irremediáveis, de forma inconveniente.*"

Não é por outro motivo que PINTO FERREIRA ("**Comentários à Constituição Brasileira**", vol. 3/28, 1992, Saraiva), em magistério lapidar sobre a matéria, **assinala**:

"*Outro motivo mencionado pela Constituição do País para a perda do mandato de deputado ou senador é o procedimento reputado incompatível com o decoro parlamentar. É, então, um poder discricionário que tem a Câmara de expulsar os seus membros, quando sua conduta venha a ferir a própria honorabilidade da Assembléia. Conquanto o deputado ou senador tenha todas as condições para continuar em seu cargo, a própria Câmara ajuíza que ele é indesejável ou intolerável, surgindo a cassação como uma medida disciplinar.*

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

……

(…) A desqualificação do parlamentar não impede que ele venha a candidatar-se novamente. Eventualmente pode reeleger-se. ***Mas sobra****,* ***ainda****,* ***à Câmara****, o exercício do seu poder* ***para cassar novamente*** *o mandato do dito membro."* (**grifei**)

A submissão de todos à supremacia da Constituição **e** aos princípios que derivam **da ética republicana** representa o fator essencial de preservação da ordem democrática, por cuja integridade devemos todos velar, **enquanto** legisladores, **enquanto** magistrados ou **enquanto** membros do Poder Executivo.

Não foi por outro motivo que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **ao analisar** a extensão do princípio da moralidade – que domina e abrange **todas** as instâncias de poder **-**, **proclamou** que esse postulado, **enquanto** valor constitucional **revestido** de caráter ético–jurídico, **condiciona** a legitimidade **e** a validade de **quaisquer** atos estatais:

"*A atividade estatal,* ***qualquer*** *que seja o domínio institucional de sua incidência,* ***está necessariamente subordinada*** *à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental,* ***que rege*** *a atuação do Poder Público,* ***confere*** *substância* ***e dá expressão*** *a uma pauta de valores éticos sobre os quais se* ***funda*** *a ordem positiva do Estado.*

O princípio constitucional da moralidade administrativa, ***ao impor limitações*** *ao exercício do poder estatal,* ***legitima*** *o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público* ***que transgridam*** *os valores éticos* ***que devem*** *pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.*"

(**ADI 2.661/MA**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **Pleno**)

Impõe-se uma última observação a propósito do princípio da unidade de legislatura.

No caso ora em exame, **embora** tratando-se de fato ocorrido na legislatura anterior, ele **só** deixou de ser apurado, **em virtude** da extinção **anômala** do respectivo procedimento, **por efeito** da livre e unilateral declaração de vontade emanada do próprio impetrante, **que renunciou** ao mandato de que, **então**, era titular.

Daí o fato de a **nova** Mesa da Câmara dos Deputados haver deliberado, em 03/02/2003, sobre a necessidade de abertura de **novo** procedimento, em ordem a legitimar, em função de novas investigações, a regular instauração, **em momento oportuno**, do processo de cassação de mandato, por **alegada** falta de decoro parlamentar, que **teria** sido cometida pelo ora impetrante.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Veja-se que, **no precedente** referido (**MS 23.388/DF**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, **Pleno**), o fato – **também praticado em legislatura anterior** (16/12/98) – veio a ser objeto de procedimento de cassação de mandato, **instaurado** no **último** mês de determinada legislatura (janeiro/99), que teve prosseguimento e conclusão **no início** da legislatura **seguinte**, quando certo Deputado Federal **teve o seu mandato cassado**, por falta de decoro parlamentar (em 07/04/99), **transitando**, o respectivo processo de cassação, **de uma** legislatura **para** outra, **sem** qualquer solução de continuidade.

Presente referida situação (fato ocorrido em legislatura anterior, em cujo âmbito foi instaurado o concernente procedimento de cassação, **encerrado** na legislatura subseqüente, **com** os respectivos atos processuais havendo sido praticados **em seqüência ininterrupta**) – situação essa **em tudo aparentemente mais desfavorável** que a ora exposta pelo impetrante **-**, **esta Suprema Corte**, mesmo assim, **veio a reconhecer** que a Carta Política **não exige** que haja necessária relação de contemporaneidade entre o fato típico e a legislatura sob cujo domínio temporal teria ocorrido o evento motivador da responsabilização política do legislador, por falta de decoro parlamentar, **consoante** esclareceu o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal:

"*3. **Pretende-se** a extinção do procedimento de perda do mandato. **Sustenta-se** que a cassação do mandato, **para nova legislatura**, fica restrita à hipótese de, **no curso dessa legislatura**, se verificarem condutas, **dela contemporâneas**, capituláveis como atentatórias do decoro parlamentar (…) 6. **Tese invocada**, acerca da **inexistência** de contemporaneidade entre o fato típico e a competência da atual legislatura, **que se rejeita**.*"

(**MS 23.388/DF**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – **grifei**)

……..

Presentes todas as razões ora expostas, **mas considerando**, sobretudo, o **precedente** firmado pelo **Plenário** do Supremo Tribunal Federal (**MS 23.388/DF**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, "*Caso Talvane Neto*"), **entendo que resulta descaracterizada**, na espécie, **a plausibilidade jurídica** da pretensão mandamental ora deduzida.

……..

Sendo assim (…), e tendo em consideração os fundamentos que venho de expor, **indefiro** o pedido de medida liminar.

……..

Brasília, 18 de fevereiro de 2003.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator"

Date Created
21/08/2006

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.