



João Paulo: Decisão do Supremo não basta para cassar mandato de parlamentar

A controvérsia sobre a perda automática do mandato de congressista como efeito automático da condenação decorre de emendas mal-ajambradas na Constituinte. Consulta aos Anais da Assembleia Nacional Constituinte demonstra a “lógica” que culminou na redação do dispositivo previsto no artigo 55, §2, da CF – que condiciona a perda do mandato dos congressistas, nesse caso, à deliberação da Casa Legislativa a que pertencem.

Há quem considere a redação do dispositivo um lapso do Constituinte. Não se deu conta de que em dispositivos anteriores já estabelecera a suspensão dos direitos políticos como efeito automático da condenação penal irrecorrível. Segundo a norma que se extrai do artigo 15, III, da CF: quem for condenado penalmente por decisão transitada em julgado terá suspensos seus direitos políticos. Já no artigo 14, §3º, II, da CF, consta que o gozo dos direitos políticos é condição para elegibilidade. Pela combinação dos dois preceitos, a condenação criminal, ao acarretar a suspensão dos direitos políticos, implicaria também – por tabela – a perda do mandato dos deputados federais ou senadores. Não caberia à Casa Legislativa respectiva resolver sobre a perda. A sentença penal irrecorrível já teria, por força constitucional, eficácia constitutiva-negativa^[i], fulminando o mandato eletivo desses parlamentares.

Essa é a corrente que ganha força no Supremo Tribunal Federal a partir do voto do ex-ministro Cezar Peluso no caso “mensalão”. Ao condenar o Deputado Federal João Paulo Cunha (PT-SP) pelos crimes de corrupção passiva e peculato; determinou a perda imediata do mandato. Já o ministro Marco Aurélio de Mello, do STF, em declaração à imprensa, também parece ter aderido à tese. Segundo Mello: “*Um pronunciamento condenatório do Supremo fica submetido a uma condição resolutória, que seria a ótica em sentido contrário de uma das Casas do Parlamento? Creio que a resposta é negativa*”.

No entanto, para a doutrina, o aparente conflito de normas é resolvido pelo conhecido critério da especialidade. O conflito entre os dispositivos da Constituição seria apenas aparente, pois cada um teria seu âmbito de aplicação adequado. A norma especial que privilegia os congressistas, ao prescrever que a perda do mandato por condenação criminal irrecorrível depende de deliberação da Casa Legislativa a que pertencem, teria âmbito de aplicação restrito aos destinatários previstos na norma (deputados federais e senadores) – o qual não se confundiria com o âmbito de aplicação da norma geral destinada aos demais cidadãos, para os quais a suspensão dos direitos políticos é gerada pela condenação penal irrecorrível.

Esse é o entendimento de José Cretella Júnior, segundo o qual a perda do mandato do parlamentar depende de deliberação da Casa respectiva, mesmo que a sentença expressamente declare a perda do mandato como efeito acessório da condenação, conforme previsão expressa do artigo 92, do Código Penal. Segundo o autor^[ii]: “[...] *A pena de perda do mandato eletivo, porém, não pode ser aplicada, pois a suspensão dos direitos políticos é de natureza constitucional, escapando a incidência da lei ordinária*”.

O Projeto da Constituição de 1988 não previa, antes das sugestões populares e emendas, a hipótese de



condenação criminal por decisão irrecurável como hipótese de perda de mandato do congressista. Aliás, essa hipótese não constava em nenhum texto constitucional anterior. No mesmo sentido, o Anteprojeto de Constituição da Comissão Afonso Arinos também não previa a condenação penal irrecurável como hipótese autônoma de perda do mandato^[iii].

O Anteprojeto, apesar de não ter sido enviado ao Congresso Nacional, foi reconhecido como um primor da técnica. Da Comissão participaram membros de variados campos do conhecimento, como Jorge Amado, Gilberto Freyre e José Afonso da Silva. O apuro jurídico e de vernáculo estava na exclusão de palavras inúteis do corpo legislativo. Como afirmou o ilustre Drumond, escrever é a arte de cortar palavras. Do mesmo modo, não cabe ao Legislador acrescentar texto que nada acresce ao comando da norma jurídica.

Havia a suspensão de direitos políticos como hipótese de perda, a qual abarcava a condenação penal irrecurável. De fato, constava no projeto que o gozo dos direitos políticos era condição para o exercício do mandato político. Como a condenação criminal transitada em julgado implicava a suspensão dos direitos políticos, não havia mesmo razão para considerar a condenação criminal transitada em julgado como hipótese autônoma de perda do mandato dos congressistas.

Não obstante, um cidadão propôs sugestão de incluir como hipótese autônoma de perda do mandato do Parlamentar a condenação criminal transitada em julgado. O argumento era a desigualdade entre os cidadãos e os congressistas. Enquanto o cidadão perderia automaticamente os direitos políticos em decorrência de condenação penal irrecurável; o parlamentar, diante da mesma conduta, ficaria com os direitos políticos intactos, permanecendo no exercício do mandato – argumentou.

A sugestão tomou a forma de emenda, e foi apresentada pelo Constituinte Roberto Torres (PTB-AL)^[iv] ^[v], sendo aprovada pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Segundo o parecer da Comissão, o objetivo de incluir a sentença penal irrecurável como hipótese autônoma de perda do mandato: “[...] *Se a Casa a que pertence o parlamentar permitir o processo, deve dar consequência ao resultado do julgamento*”.

O fundamento adotado para a aprovação da emenda, além de nada provar, demonstra que os membros da Comissão ignoravam que a condenação penal irrecurável já estava contida em hipótese prevista no texto constitucional de perda do mandato: suspensão dos direitos políticos.

Após a aprovação da emenda e sua sistematização, a redação do dispositivo ficou desse modo:

Artigo 111 – Perderá o mandato o Deputado ou o Senador:

I- que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II- cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;



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

IV- que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V- quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos em lei;

VI- que sofrer condenação criminal em sentença definitiva e irrecorrível.

[...]

4- Nos casos previstos nos itens IV, V e VI, a perda ou suspensão será declarada pela respectiva Mesa.

A redação do dispositivo, após a inserção da emenda, demonstra a ineficácia da alteração. Apesar do simbolismo constitucional de explicitar que a condenação penal irrecorrível respingava no mandato do congressista; sob o ponto de vista jurídico, tudo permanecia como antes. Tanto que a Comissão de Redação acrescentou ao parágrafo que a Casa Legislativa limitar-se-ia a declarar a perda do mandato na nova hipótese, tal como acontecia no caso de perda do mandato por suspensão dos direitos políticos.

Apesar da inofensiva emenda, debate no Plenário da Constituinte demonstra que os Parlamentares ficaram bastante receosos com sua aprovação. Segundo o deputado Néelson Carneiro, o parlamentar condenado por crime culposo, cuja conduta não demonstrasse inaptidão para o exercício do mandato, poderia perder o mandato por decisão irrecorrível. Segundo o Constituinte^[vi]: “[...] acho que isso é uma ameaça a todos os Deputados e Senadores que guiam automóveis nas grandes cidades e estão sujeitos a atropelar alguém e serem condenados por crime culposo, em sentença irrecorrível e definitiva [...]” Além disso, argumentou que o Código Penal previa que os funcionários públicos só perderiam o cargo em caso de condenação penal superior a dois anos. Já os parlamentares, eleitos pelo povo, perderiam o mandato em caso de condenação penal irrecorrível por qualquer período.

O argumento convenceu o Constituinte Antero de Barros (PMDB-MT), que propôs emenda no sentido de condicionar a perda do mandato do parlamentar à aprovação de seus pares na Casa Legislativa. Segundo afirmado no relatório do parecer dessa emenda: “[...] algumas condutas, mesmo sendo objeto de condenação criminal, não incidem, moral ou politicamente, no exercício do mandato[...]”^[vii]. A emenda foi aprovada, e a condenação criminal irrecorrível de parlamentar passou a depender de aprovação da Casa Legislativa para implicar a perda do mandato do parlamentar.

A consulta aos anais da Constituinte demonstra que o dispositivo previsto no artigo 55, § 2º, da CF, foi instituído de forma deliberada pelo Poder Constituinte. O objetivo era proteger os parlamentares contra a perda automática do mandato em caso de decisão penal irrecorrível.

Ainda que não fosse vontade do Constituinte estabelecer esse privilégio aos Constituintes, não há por que desconsiderar a aplicação da norma constitucional com base no princípio da separação dos poderes ou no fato de que há casos em que a relação entre o crime e o mandato é tão estreita que dispensaria a apreciação do Parlamento. Os dois argumentos padecem do mesmo mal, desrespeitando as regras do raciocínio jurídico. Segundo Carl Schmitt^[viii], a discussão meta-jurídica depende de um vazio



normativo. Só quando a norma não oferece solução, devemos saltar para as Instituições, para o decisionismo ou para a racionalidade sistemática do ordenamento jurídico.

[i] MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição Federal de 1967, tomo III, arts. 34-112*. São Paulo: RT, p. 41.

[ii] CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. V, arts. 38- 91*. Rio de Janeiro: Forense, p. 2664

[iii] Conf. arts 13 e 15 do Projeto da Comissão:

<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>, acesso em 10/09/2012.

[iv] <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>, acesso em 10/09/2012.

[v] Emenda: 00244, apresentada no dia 09/06/1987, cf.: <

http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente>, acesso 04/09/2012.

[vi] Reunião do plenário da Constituinte ocorrida em 1987, tópico encontrado em: .: <

http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente>, acesso 04/09/2012.

[vii] Emenda: 01895, apresentada em 13/01/1988, cf.: <

http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente>, acesso 04/09/2012.

[viii] MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. *Carl Schmitt e a fundamentação do direito*. São Paulo: São Paulo: Saraiva, p. 57.

Date Created

21/09/2012