



CÂMARA DOS DEPUTADOS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, neste ato representada pelo seu Presidente, RODRIGO FELINTO IBARRA EPITÁCIO MAIA, nos termos do art. 15, IV e parágrafo único, do art. 16 e do art. 17, VI, 'g', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), e pelo advogado regularmente constituído nos autos (Documento 1), com fundamento no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e nos dispositivos da Lei n. 9.882/1999 vem perante esse e. Tribunal propor

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face da decisão da e. Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Penal n. 694 (Documento 2), que decretou a perda de mandato de Deputado Federal e determinou a comunicação da decisão à Câmara dos Deputados para os fins de mera declaração, na forma o art. 55, § 3º, da Constituição Federal, **violando preceitos fundamentais**, quais sejam, os princípios da separação de poderes e da segurança jurídica, ao

A blue ink signature, appearing to be the name 'A', is written in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

suprimir prerrogativa institucional desta Casa Legislativa, conforme será demonstrado adiante.

I HISTÓRICO SOBRE A INTERPRETAÇÃO DA COMPETÊNCIA DAS CASAS LEGISLATIVAS EM RELAÇÃO AO ART. 55, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

O dispositivo constitucional que cuida da perda de mandato parlamentar em decorrência de trânsito em julgado de condenação criminal é o transcrito a seguir:

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

(...)

VI – que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

(...)

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda de 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.”(destacamos)

A regra constitucional indica que a perda do mandato parlamentar em decorrência de condenação criminal transitada em julgado depende do atendimento de duas condições: primeiro, da **formulação de representação** em desfavor do parlamentar condenado, quer pela Mesa da Casa a que pertença, quer por partido político representado no Congresso Nacional; e,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

segundo, do processamento da representação perante a Casa, assegurada a ampla defesa, com a **declaração de procedência da representação em Plenário, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal**, em votação ostensiva.

Tal entendimento vinha orientando a doutrina de forma uníssona e encontrava-se consolidado na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como será visto à frente. Consoante a lição de José Afonso da Silva, a hipótese prevista no art. 55, VI, da Constituição envolve uma “decisão constitutiva” por parte do Plenário da Câmara dos Deputados (José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 38ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 545).

O Ministro Alexandre de Moraes, ao analisar a suposta antinomia entre o disposto no art. 15, III, e no art. 55, VI, § 2º, todos da Constituição Federal, assevera que “em face de duas normas constitucionais aparentemente conflitantes, 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 previsões”. Uma leitura atenta da Constituição revelaria, assim, que o procedimento adotado pelo seu art. 55, § 2º tem por propósito “preservar a independência do Legislativo perante os demais poderes”, configurando “norma constitucional especial e excepcional em relação à previsão genérica do art. 15, inciso III”. Por fim: “**em relação**

A blue ink signature, appearing to be 'A', is written in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

aos Congressistas condenados criminalmente, com trânsito em julgado, não será automática a perda do mandato, pois a própria Constituição, estabelecendo que a ‘perda será decidida’, exigiu a ocorrência de um **ato político e discricionário da respectiva Casa Legislativa Federal, absolutamente independente da decisão judicial**” (Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, 31ª ed., São Paulo: Atlas, p. 278-279). (Destacamos)

No mesmo sentido o magistério do saudoso Ministro Teori Zavascki, transcrito adiante:

“(…) a superveniente perda ou suspensão dos direitos de cidadania implicará, automaticamente, a perda do cargo. **Há, porém, uma exceção: a do parlamentar que sofrer condenação criminal.** O trânsito em julgado da condenação acarreta, como já se viu, a suspensão, *ipso iure*, dos direitos políticos (CF, art. 15, III), mas não extingue, necessariamente, o mandato eletivo. Ao contrário das demais hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos, que geram automática perda do mandato (art. 55, IV, da CF), perda que ‘será *declarada* pela Mesa da Casa respectiva...’ (art. 55, § 3º), em caso de condenação criminal a perda do mandato (art. 55, VI) ‘... será *decidida* pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal por voto secreto e maioria absoluta ...’ (CF, art. 55, § 2º). Ou seja: não havendo cassação do mandato pela Casa a que pertencer o parlamentar, haverá aí a hipótese de exercício do mandato eletivo por quem não está no gozo dos direitos de cidadania. Esta estranha exceção poderá representar, que sabe, um mecanismo de defesa contra o exacerbado rigor do art. 15, III, do Texto Constitucional, mas é curioso que assim seja, dado que a condenação do parlamentar só se tornou viável ante a prévia licença dos seus pares para a instauração da ação penal (CF, art. 53, § 1º)” (Teori Zavascki, *Direitos Políticos: Perda, Suspensão e Controle Jurisdicional*. Revista de Informação Legislativa, na. 31, n. 123, jul./set. 1994, p. 183) (destacamos).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Seguindo a linha do raciocínio expendido pelo Ministro Zavascki em 1994, a abolição da autorização prévia para a instauração de processo criminal em desfavor de Parlamentar (em 2001, por força da Emenda Constitucional n. 35) reforça a necessidade de que a sentença condenatória apenas produza efeitos quanto à titularidade do mandato legislativo após o regular processamento de representação, decidida pela maioria absoluta da Casa a que pertencer o Parlamentar.

Ressalte-se que o tema foi enfrentado de forma expressa pelo Constituinte, que optou por assegurar ao Poder Legislativo a oportunidade de aquilatar a gravidade da conduta delitiva praticada pelo Parlamentar e as consequências de tal conduta sobre a imagem do Congresso. Nesse sentido, cabe decidir, primeiro, se é necessário pôr em marcha um processo destinado a decretar a perda do mandato, com a formulação da representação respectiva; e, segundo, se é o caso de julgar procedente a representação formulada. A emenda que consagrou essa opção durante o Processo Constituinte – de autoria do Constituinte Antero de Barros – reconhecia, de forma expressa, que “algumas condutas, mesmo sendo objeto de condenação criminal, não impedem moral ou politicamente o exercício do mandato”. Nesse mesmo sentido, o Constituinte Nelson Jobim registrou:

Propõe a emenda do eminente Constituinte Antero de Barros, destacada pelo nobre Constituinte Fernando Lyra, que, na hipótese de condenação em ação criminal ou em ação popular, o ato seja da competência do Plenário e não da Mesa da respectiva Casa. Por quê? Porque o ato da Mesa é meramente declaratório da sentença judicial que implique perda de mandato. Neste caso, teríamos a

A blue ink signature, appearing to be a stylized 'A' or similar character, located in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

seguinte hipótese absurda: um Deputado ou um Senador que viesse a ser condenado por acidente de trânsito teria imediatamente, como consequência da condenação, a perda do seu mandato, porque a perda do mandato é pena acessória à condenação criminal. Portanto, o ato da Mesa seria meramente declaratório. Visa a emenda a repor este equívoco e **fazer com que a competência para a perda do mandato, na hipótese de condenação em ação criminal ou em ação popular, seja do Plenário da Câmara ou do Senado, e não de competência da Mesa.** Deste modo, tratar-se-ia de decisão política a ser tomada pelo Plenário de cada uma das Casas [...]. Portanto, faço um apelo aos Srs. Constituintes para que corrijam este equívoco, a fim de que, nas hipóteses de condenação em ação criminal ou em ação popular, a perda do mandato seja uma decisão soberana do Plenário da Câmara ou do Plenário do Senado (Encaminhamento da votação da Emenda pelo Constituinte Nelson Jobim, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 18.03.1988, p. 8601) (destacamos).

Esse entendimento orienta, ainda, a prática reiterada da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, cujas Mesas, sob a vigência da Constituição de 1988, jamais declararam a perda de mandato de um Congressista diante de uma condenação criminal transitada em julgado. Nessas hipóteses, coube sempre ao Plenário decidir a sorte das representações eventualmente formuladas em desfavor dos Parlamentares condenados. É o que se infere, por exemplo, das decisões adotadas pela Presidência da Câmara dos Deputados nas Questões de Ordem n. 346/2013 e n. 375/2013.

2. A DECISÃO DA PRIMEIRA TURMA NA AÇÃO PENAL 694 – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA SEGURANÇA JURÍDICA



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Antes de historiar a evolução da posição do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, é importante esclarecer a posição adotada pela Primeira Turma no acórdão condenatório exarado nos autos da Ação Penal n. 694. Nessa decisão, a Turma entendeu possível a decretação da perda do mandato de Congressista como parte integrante da condenação criminal proferida pelo Tribunal, com a consequente comunicação da decisão à Câmara dos Deputados para o efeito do disposto no § 3º, e não no § 2º, do art. 55 da Constituição Federal, violando diretamente preceito fundamental – princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal. A ementa do acórdão da Ação Penal n. 694 consigna, a propósito:

“É da competência das Casas Legislativas decidir sobre a perda do mandato do Congressista condenado criminalmente (artigo 55, VI e § 2º, da CF). Regra excepcionada – adoção, no ponto, da tese proposta pelo eminente revisor, Ministro Luís Roberto Barroso –, 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.** Precedente: MC no MS 32.326/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, 02.9.2013” (STF, 1ª Turma, AP 694, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 31.08.2017) (destacamos).

Essa posição está baseada, portanto, no entendimento esposado pelo ilustre Ministro Roberto Barroso, que argumenta o seguinte:

“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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.”

Tal posicionamento, contudo, encontra-se em flagrante contradição com a jurisprudência do Pleno e da Segunda Turma do Tribunal, conforme demonstraremos a seguir, acarretando a possibilidade de coexistência de entendimentos divergentes entre os órgãos competentes para analisar casos análogos, violando, assim, o princípio da segurança jurídica.

Em março de 2004, ao interpretar o disposto no art. 15, III, da Constituição Federal, durante o julgamento do Recurso Extraordinário n. 418.876/MT, o relator, Ministro Sepúlveda Pertence, firmou o entendimento de que a condenação criminal de agente político transitada em julgado legitima o decreto judicial de perda do mandato eletivo em razão da perda ou suspensão dos direitos políticos, **salvo no caso de mandato parlamentar federal, tendo em vista a hipótese excepcional do art. 55, § 2º, da Constituição Federal.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Posteriormente, no julgamento da Ação Penal n. 470, em dezembro de 2012, o tema voltou a discussão. O Pleno do Tribunal, ao interpretar o art. 15, III, combinado com o art. 55, IV, § 3º, da Constituição da República, por maioria, alterou a posição anterior e reconheceu ao Poder Judiciário a prerrogativa de determinar, na sentença criminal condenatória, a perda do mandato de Congressista. Nessa hipótese, caberia ao Poder Legislativo apenas dar fiel execução à decisão da Justiça e, assim, praticar ato meramente declaratório, afastada a incidência do § 2º do art. 55 da Constituição Federal.

Tal entendimento, contudo, foi revisto em agosto de 2013, no julgamento da Ação Penal n. 565, quando uma maioria de 6 a 4 definiu, no Pleno, **não caber ao Poder Judiciário decretar a perda de mandato de parlamentar federal em razão de condenação criminal**, aplicando-se à hipótese o art. 55, inciso VI e § 2º, da Constituição Federal.

Este foi o entendimento adotado pela Câmara dos Deputados, logo em seguida, em 21 de agosto de 2013, ao analisar Representação em desfavor do então Deputado Natan Donadon, condenado nos autos da Ação Penal n. 396, em regime inicial fechado. Endossando o posicionamento majoritário do Supremo Tribunal Federal, a Presidência da Casa chegou, inclusive, a resolver as Questões de Ordem n. 346/2013 e n. 375/2013, asseverando que a condenação criminal transitada em julgado em desfavor de Congressista não enseja declaração de perda de mandato pela Mesa da Câmara dos Deputados.

A blue ink signature is written in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Deputado Carlos Sampaio chegou a impugnar essa posição perante o Supremo Tribunal Federal, buscando o reconhecimento de que a perda do mandato do Parlamentar, na hipótese, deveria ser declarada pela Mesa, e não submetida ao Plenário da Câmara. A decisão monocrática adotada pelo Ministro Roberto Barroso destoou da posição firmada pelo Pleno do Tribunal pouco antes, com esteio no argumento segundo o qual “quando se tratar de Deputado cujo prazo de prisão em regime fechado exceda o período que falta para a conclusão de seu mandato, a perda se dá como resultado direto e inexorável da condenação, sendo a decisão da Câmara dos Deputados vinculada e declaratória” (STF, Mandado de Segurança n. 32.326, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática). A cautelar monocrática, contudo, limitou-se a suspender a decisão do Plenário da Câmara pela improcedência da Representação, não tendo, por essa razão, produzido qualquer efeito prático. O processo, além do mais, foi prejudicado e extinto sem julgamento do mérito.

Por fim, é fundamental destacar que a Segunda Turma do Tribunal tem se valido de forma consistente da posição estabelecida pelo Pleno. Ao julgar a Ação Penal n. 572, em novembro de 2014, que tinha como réu o então Deputado Federal Francisco Vieira Sampaio, a Turma anotou: “[...] 5. Perda de mandato parlamentar. **Entendimento da maioria no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário decretar a perda de mandato de parlamentar federal, em razão de condenação criminal.** Determinação de comunicação

A blue ink signature, appearing to be a stylized 'A' or similar character, is written in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

à respectiva Casa para instauração do procedimento do art. 55, § 2º, da Constituição Federal”. A Segunda Turma faz referência às decisões adotadas nas Ações Penais n. 565 (Tribunal Pleno) e n. 563 (da própria Segunda Turma), em que se pacificou o entendimento mencionado. **Em seus votos, os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello lembraram que o posicionamento individual de ambos diverge da tese fixada pela maioria da Corte, mas aquiesceram à orientação prevalecente, “em atenção e em respeito ao princípio da colegialidade”, de forma a resguardar a estabilidade da jurisprudência em um tema que tange diretamente à arquitetura constitucional da separação de poderes.**

Como se percebe, o último precedente fixado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (antes da Emenda Regimental n. 49, de 2014) a respeito da interpretação do art. 55, inciso VI, § 2º, da Constituição Federal estabeleceu a tese de que, **em qualquer hipótese, cabe à Casa Legislativa de Parlamentar condenado criminalmente com trânsito em julgado, resolver, por deliberação da maioria de seus membros, em votação aberta, sobre eventual representação que busque decretar a perda do mandato com base naquele fundamento.** Esse posicionamento foi sancionado pela Segunda Turma do Tribunal pelo menos em três oportunidades (no julgamento das Ações Penais n. 563, n. 572 e n. 618).

Nesses termos, o posicionamento sustentado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Penal n. 694 desborda do

A blue ink signature, likely of a member of the Chamber of Deputies, is written in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

posicionamento firmado pelo Pleno e pela Segunda Turma e, o que é mais importante, **coloca em xeque o escopo e a correta interpretação do art. 55 da Constituição Federal, ao ofender diretamente o princípio da segurança jurídica.** Juntam-se a esta petição acórdãos (Documentos 3-8) que demonstram a existência da controvérsia judicial relatada até este ponto.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO:

Trata-se, aqui, de esclarecer as razões que infirmam a tese adotada no acórdão condenatório proferido pela Primeira Turma na Ação Penal n. 694. Conjugando esse acórdão com a decisão monocrática proferida nos autos do Mandado de Segurança n. 32.326, temos que: (a) em regra, havendo trânsito em julgado de condenação criminal em desfavor de Congressista, caberá ao Plenário de cada Casa, provocado por representação, decidir sobre a decretação ou não da perda de mandato, na forma do art. 55, § 2º, da Constituição; (b) contudo, havendo condenação inicial ao regime fechado, a perda do mandato será “resultado direto e inexorável da condenação”, uma vez que “o parlamentar deverá permanecer em regime fechado por prazo superior ao período remanescente de seu mandato”, ficando impossibilitado de comparecer à Casa e exercer suas atribuições. Incorrerá, portanto, mais cedo ou mais tarde, em ausências suficientes para levar à declaração da perda de mandato com fundamento no art. 55, III, da Constituição, o que ensejaria a competência da Mesa, e não do Plenário.

A blue ink signature, appearing to be a stylized 'A' or similar character, located in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Importante registrar, de início, que **essa tese não coincide com a que foi adotada pelo Tribunal à época do julgamento da Ação Penal n. 470**, quer na linha do que sustentava o Ministro Joaquim Barbosa (para quem a perda do mandato parlamentar seria uma consequência direta e natural da condenação transitada em julgado), quer na linha do que defendia o Ministro Gilmar Mendes (para quem a perda de mandato deveria ser meramente declarada pela Mesa da Casa Legislativa no caso de condenação por delitos em que estivesse ínsita a prática de improbidade administrativa ou nos casos de condenação a pena privativa de liberdade superior a quatro anos, em razão do disposto no art. 92, I, do Código Penal).

Os fundamentos invocados na decisão da Primeira Turma apoiam-se, diferentemente, em uma distinção construída a partir do regime inicial de cumprimento da pena. Nos termos da proposta do Ministro Roberto Barroso, “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”, a decretação da perda de mandato deveria integrar de pronto a decisão judicial condenatória, restando à Mesa apenas declará-la.

A blue ink signature, appearing to be a stylized 'A' or similar character, located in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Com a devida vênua, o argumento endossado pela Primeira Turma **confunde exercício e titularidade do mandato parlamentar**. 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.

Importante frisar, aqui, que, segundo o argumento que ampara a decisão da Primeira Turma, a necessidade da decretação da perda do mandato nas circunstâncias indicadas decorre da suposta impossibilidade **fática** de seu exercício. Diferentemente da hipótese do art. 92, I, do Código Penal, quando a perda do mandato ou cargo é objeto de decisão motivada, baseada em expressa autorização legal, não se trata aqui da imposição de uma consequência direta ou indireta da condenação criminal, mas da

A blue ink signature is written in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

tradução de uma situação fática em autorização **reflexa** para a antecipação de uma consequência jurídica cujo reconhecimento e imposição competem exclusivamente a órgão de outro Poder (notadamente, à Mesa da Câmara dos Deputados). Assim, qualquer medida que tenha o condão de suprimir, a qualquer título, a situação de fato que gerou a impossibilidade de exercício do mandato seria suficiente para restabelecer o direito de retomar (ou ao menos pleitear retomar) o seu exercício.

A solução adequada do dilema posto pela interpretação do art. 55, § 2º, da Constituição Federal passa pela definição do status do Parlamentar que se encontra **impedido** de exercer o mandato. As licenças expressamente previstas na Constituição Federal, em seu art. 56, indicam que o afastamento pode ser autorizado, por até cento e vinte dias por sessão legislativa, para tratar sem remuneração de interesse particular. E, ainda, para tratamento de saúde, com a convocação de suplente na hipótese de licença superior a cento e vinte dias. O princípio que se infere dessas normas é de que os afastamentos de Congressistas, em regra, não devem exceder o prazo de cento e vinte dias. Há, contudo, exceções a esse princípio e, diante dessas exceções – isto é, diante de afastamentos superiores a cento e vinte dias –, o que ocorre não é a declaração da perda de mandato do titular, mas a **convocação do suplente respectivo**, como decorrência do próprio ato que defere o afastamento.

É o caso da licença para tratamento de saúde, quer o período inicial seja superior a cento e vinte dias, quer a soma de períodos sucessivos e

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'X' shape with a loop at the bottom.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ininterruptos de uma licença nessa mesma modalidade ultrapasse esse prazo (art. 56, § 1º, da Constituição Federal)¹; da chamada licença consecutiva, em que um período de licença para tratamento de saúde é somado a um período consecutivo de licença para tratar de interesses particulares, perfazendo um total superior a cento e vinte dias de afastamento (art. 56, inciso II e § 1º, da Constituição Federal, combinados)²; e da suspensão do exercício do mandato nos termos do art. 237 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (caso de incapacidade civil absoluta)³.

¹ Esse entendimento foi firmado a partir da Consulta n. 12/2006, em que se discutia o caso do então Deputado José Janene: "(...) entendemos que a providência [convocação do suplente] é obrigatória a partir de todo afastamento superior a cento e vinte dias, conforme disposição constitucional. No caso específico contemplado na presente consulta, aliás, observa-se que a licença atual do Deputado Janene já ultrapassou de muito o prazo a que se refere o art. 56, § 1º, da Constituição Federal, devendo a convocação do respectivo suplente ter sido providenciada pela Mesa, **a despeito da previsão regimental de que isso somente venha a ocorrer quando 'o prazo original da licença' for superior a cento e vinte dias.** O Regimento, nesse particular, não resiste a um confronto com a norma constitucional, ofendendo a regra do mencionado art. 56, § 1º, da Carta da República **em prejuízo evidente da representação do Estado do requerente.** Não faz diferença se o prazo originalmente previsto para o afastamento era superior ou inferior a cento e vinte dias: uma vez completado o período e não retornando o licenciado à atividade, a hipótese constitucional se verifica e a convocação do suplente deve ser efetivada pela Casa. O suplente convocado a assumir a vaga, enquanto o Deputado estiver licenciado, o fará na condição de substituto" (Consulta n. 12/2006, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, *Diário da Câmara dos Deputados*, 27.4.2006, p. 21.179) (destacamos).

² Registre-se, nesse sentido, que a concessão de licenças consecutivas é praxe na Câmara dos Deputados desde pelo menos o Parecer n. 2, de 1989, exarado no âmbito da então denominada Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Na Consulta n. 5, de 2008, o Relator na Comissão, Deputado Regis de Oliveira, ratificou esse entendimento. O parecer nunca chegou a ser submetido à deliberação colegiada, mas a prática encontra-se consolidada há quase três décadas sem qualquer questionamento de fundo perante o Supremo Tribunal Federal.

³ Na dicção do art. 237 do Regimento Interno: "Em caso de incapacidade civil absoluta, julgada por sentença de interdição ou comprovada mediante laudo médico passado por



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A questão passa a ser, assim, como interpretar – a partir desse panorama legal – a situação do Deputado impedido de exercer o mandato por uma causa que não guarde previsão expressa na Constituição ou no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como o cumprimento de pena privativa de liberdade em decorrência de condenação criminal transitada em julgado. Não parece adequado, como sugere o acórdão da e. Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, inferir uma norma de uma situação fática, em especial quando tal interpretação vem em detrimento de um dos bens mais protegidos pela nossa ordem constitucional, o mandato parlamentar. É muito mais factível e razoável reconhecer que, **diante de um afastamento por prazo indeterminado, ou por prazo que seja, ao menos em princípio, superior a cento e vinte dias, deverá ser convocado, em caráter de substituição, o suplente respectivo.** Adota-se o afastamento até mesmo para o servidor público, que, condenado criminalmente, permanece afastado para o cumprimento de pena privativa de liberdade, mas retém a condição de titular de seu cargo – ressalvada a hipótese em que a sentença criminal

junta nomeada pela Mesa da Câmara, será o Deputado **suspenso do exercício do mandato, sem perda da remuneração**, enquanto durarem os seus efeitos”. Ainda que o Regimento não enquadre esta hipótese expressamente nas causas de convocação de suplente (previstas no art. 241), entendemos que diante do afastamento sem prazo determinado, equivalente ou semelhante à licença para tratamento de saúde, o suplente deve ser convocado, seguindo a mesma *ratio* que fundamentou as decisões indicadas nas notas anteriores, notadamente a Consulta n. 12/2006.

A blue ink signature, likely of a member of the Chamber of Deputies, is written in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

condenatória, **com base em expressa autorização legal**, decreta, de forma fundamentada, a perda do cargo, nos termos do art. 92, I, do Código Penal.

Registre-se que esta foi a conduta adotada pela Câmara dos Deputados diante da condenação criminal e imediato recolhimento à prisão para cumprimento de pena privativa de liberdade do então Deputado titular Natan Donadon. A Presidência da Câmara optou por considerar o Deputado **afastado**, convocando o suplente imediato, conforme decisão proferida na Sessão de 28 de agosto de 2013:

“(...) uma vez que, em razão do cumprimento de pena em regime fechado, o Deputado Natan Donadon encontra-se impossibilitado de desempenhar suas funções, **considero-o afastado do exercício do mandato e determino a convocação do suplente imediatamente, em caráter de substituição, pelo tempo que durar o impedimento do titular.** Acrescente-se que a representação da Câmara dos Deputados não pode permanecer desfalcada indefinidamente, assim como a sociedade e o Estado de Rondônia não podem ficar privados de um dos seus representantes” (Decisão da Presidência, *Diário da Câmara dos Deputados*, 29.8.2013, p. 36.992)⁴.

Essa interpretação visa, por um lado, evitar dano à própria representação política do Estado do qual é oriundo o Parlamentar afastado.

⁴ Registre-se que, nesse caso específico, a convocação se deu após deliberação do Plenário que desproveu Representação fundada no art. 55, VI, em desfavor do Deputado Natan Donadon. O Deputado permaneceu afastado até que seu mandato veio a ser eventualmente cassado, mas por quebra de decoro parlamentar (em virtude de decisão que deu provimento à Representação n. 22/2013). Entendemos, contudo, que o procedimento mais acertado envolveria a convocação imediata do Suplente, após a notificação do início do cumprimento da pena privativa de liberdade.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por outro, reconhece que a perda do mandato **apenas** pode ser decretada ou declarada nos casos previstos no art. 55 da Constituição Federal. A linguagem do art. 56 (“não perderá o mandato...”) é tributária de dispositivos constitucionais anteriores, e se limita a indicar os casos em que o afastamento é autorizado, regra que se dirige, em primeira linha, à autoridade responsável por sua concessão ou denegação⁵. Se um Deputado acumulasse irregularmente seu mandato com o cargo de Ministro de Estado, por exemplo, eventual perda de mandato teria como fundamento o art. 55, I, c/c o art. 54, II, ‘b’, da Constituição Federal, e não o art. 56. Da mesma forma, se um Parlamentar abandona o mandato por, digamos, seis meses e torna-se inassíduo para além do limite constitucionalmente permitido, a perda de mandato decorre do art. 55, III, da Constituição Federal, e não de seu suposto “afastamento”.

Não é correto inferir que um eventual afastamento por prazo superior a cento e vinte dias teria o condão de acarretar a perda do mandato, numa interpretação *a contrario sensu* do *caput* do art. 56 (concluindo que “(...) o art. 56, II da Constituição prevê a perda do mandato para o parlamentar que

⁵ Esses dispositivos rompem com a norma adotada pela Constituição de 1891, que, em seu art. 25, estabelecia: “o mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões”. As Constituições seguintes, com exceção da de 1937, sempre organizaram seus dispositivos a respeito do tema a partir do estabelecimento de causas que levam à perda do mandato (“Perde o mandato o Deputado ou Senador que: ...) e que não levam à perda do mandato (“Não perderá o mandato o Deputado ou Senador que:...”). Veja-se, a propósito, o art. 62 da Constituição de 1934; o art. 51 da Constituição de 1946; o art. 38 da Constituição de 1967 (e o art. 36 com a redação da Emenda Constitucional n. 1/1969).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

se afastar por prazo superior a 120 dias”). Tal argumento terminaria por estender de forma artificial o alcance dos efeitos da condenação criminal proferida pelo Tribunal, permitindo-lhe alcançar a titularidade do mandato eletivo, bem jurídico que não se encontra à disposição da jurisdição criminal, conforme o próprio Pleno reconheceu no julgamento da Ação Penal n. 565.

Firmado o entendimento de que o afastamento de Congressista impossibilitado de **exercer** o mandato em virtude de cumprimento de pena privativa de liberdade acarreta a necessidade de **convocação do suplente**, sobra o restante do argumento que respalda a interpretação adotada pela e. Primeira Turma sobre a necessidade de decretação da perda de mandato e, por conseguinte, da prática de ato meramente declaratório por parte da Mesa.

O Deputado afastado **não recebe faltas** em nenhuma hipótese (percebendo seu subsídio apenas no caso de licença para tratamento de saúde). Não há que se falar, portanto, em ausência a sessões como fundamento hábil a ensejar a declaração de perda de mandato de um Parlamentar **que não se encontra em exercício**. E, ainda que fosse esse o caso – e insistimos: não o é! –, a simples suposição de que um Deputado estará ausente às sessões da Casa – mesmo que fundada em um juízo jurídico altamente plausível – não poderia conduzir a uma declaração extemporânea por parte da Mesa da perda de mandato do Parlamentar que se vislumbra futuramente inassíduo. Tal declaração, que deve se submeter à garantia da ampla defesa, na forma do art. 55, § 3º, da Constituição Federal, **não pode**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

se basear em inferências, nem servir como premissa autorizadora da imposição de uma sanção que não é da competência do Tribunal. Deve ocorrer, enfim, apenas a partir do momento em que for possível afirmar concretamente que o Parlamentar faltou a mais de um terço das sessões pertinentes em uma dada sessão legislativa, nos termos do art. 55, III, da Constituição Federal, c/c o Ato da Mesa n. 191/2017.

Como procederíamos diante, por exemplo, de um Deputado que, após o trânsito em julgado de sua condenação e a declaração da perda de seu mandato, nos moldes propostos pela interpretação ora impugnada, lograsse obter sucesso em uma liminar em revisão criminal suspendendo a execução da sentença? Conforme observado acima, o fundamento da necessidade da decretação da perda do mandato parlamentar, segundo o argumento utilizado na decisão da Ação Penal n. 694, apoia-se na **impossibilidade fática de exercer o mandato em razão do regime inicial de cumprimento de pena**. Esse fundamento não mais subsistirá. Contudo, o dano ao Parlamentar submetido à condenação criminal não poderá ser revertido ou, se puder, o será às custas de significativo prejuízo ao legítimo detentor (o titular) do mandato eletivo e às próprias prerrogativas constitucionais do Congresso Nacional.

Convém recordar, ainda, que o direito constitucional comparado indica que a atribuição à condenação criminal de eficácia sobre o mandato popular requer **expressa e incontroversa previsão legal**. É o que ocorre em

A blue ink signature, appearing to be a stylized 'A' or similar character, located in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

países com o Reino Unido, onde os Parlamentares – que não gozam de imunidade contra processos criminais – perdem automaticamente o mandato, nos termos do *Representation of the People Act*, de 1981, na hipótese de serem submetidos a prisão por um período superior a um ano ou por prazo indeterminado, independentemente do tipo de crime praticado (Article 1 c/c Article 2.2). Da mesma forma, na França, o *Article LO136 do Code Électoral* prevê que perderá automaticamente o cargo o Parlamentar que incorrer em alguma hipótese de inelegibilidade no curso de seu mandato. Entre as causas de inelegibilidade estão as condenações criminais. A inelegibilidade, na hipótese, é uma espécie de pena acessória, cuja imposição é automática em certos tipos de delito (como a corrupção) e facultativa em outros, a juízo da autoridade judicial. Nos Estados Unidos, por outro lado, a **inexistência de qualquer previsão legal que imponha a inabilitação ou desqualificação do Congressista condenado tem respaldado a conclusão de que apenas por meio do procedimento próprio e autônomo ocorre a decretação da perda de mandato**, nunca como consequência direta e necessária da condenação criminal⁶. A decisão da e. Primeira Turma do

⁶ A propósito, Jack Maskell, consultor legislativo no Congresso americano, registra: “(...) os Congressistas não perdem automaticamente seu mandato em razão da condenação criminal [*conviction of a crime that constitutes felony*]. Não há qualquer inabilitação ou desqualificação para exercer mandato legislativo expressa na Constituição em razão de condenação criminal (...). Os Congressistas são, contudo, **instruídos** pelo Regimento Interno a não votar nas Comissões ou em Plenário se houverem sido condenados a crimes cuja pena pode ser de dois ou mais anos de prisão. Além disso, de acordo com regras de disciplina partidária, Congressistas podem perder a presidência [*chairmanship*] ou vice-presidência de Comissões [*ranking member status*] na hipótese de uma condenação criminal. A condenação por certos delitos pode sujeitar – e de fato sujeitou no passado – Congressistas a procedimentos disciplinares internos, incluindo resoluções de censura ou até mesmo a perda do mandato, por decisão de 2/3 dos membros da Casa” (Jack Maskell,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Penal n. 694 parece apontar para o caminho oposto, ao mitigar as salvaguardas constitucionais do mandato parlamentar **contra disposição constitucional expressa**, privando as Casas Legislativas de prerrogativas próprias em flagrante violação ao princípio da separação dos poderes.

Cabe assinalar, por fim, que os severos desafios postos à institucionalidade democrática do País nos últimos anos evocam um compromisso com a sobriedade e com o diálogo respeitoso entre as instituições máximas de nossa ordem constitucional. O mandato parlamentar é um dos bens jurídicos mais protegidos pelo nosso Direito. Todas as restrições que lhe são impostas demandam o consentimento da própria Casa a que pertença o Parlamentar, mesmo diante de situações excepcionalíssimas, como o estado de sítio. A perda da titularidade, quer quando declarada, quer quando decretada, sempre é formalizada pela Câmara ou pelo Senado. Essa solenidade não é sem propósito. Revela que, mesmo naqueles casos em que a Mesa da Casa Legislativa atua em cumprimento de decisão do Judiciário, o vínculo do Parlamentar com seu mandato somente se dissolve por um ato do próprio Poder Legislativo. Os critérios para se distinguir as situações em que a Câmara resolve sobre a decretação da perda de mandato daquelas em que ela meramente declara a perda, por outro lado, estão claros no texto constitucional. Inovações

Status of a Member of the House Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony, *Congressional Research Service*, May, 2014).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

interpretativas que destoem da literalidade desses dispositivos, da prática institucional adotada pelo Congresso e, mais, do precedente firmado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal e aplicado de forma pacífica por uma de suas Turmas não devem ter curso, em homenagem à necessária deferência que um Poder da República deve a outro, em especial, quando suas decisões atinjam diretamente a autonomia desse Poder, como acontece no caso de decisão judicial que desconstitui mandato popular.

4. SUBSIDIARIEDADE DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL:

O manejo da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental é justificado pela inexistência de outro meio processual apto a resolver, de maneira eficaz, ampla, geral e imediata, a ofensa ao preceito fundamental violado. Na lição do Ministro Gilmar Mendes, o princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei n. 9882/1999, não deve ser entendido de uma perspectiva subjetiva, pois nesse caso “a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial”, mas de um enfoque objetivo, uma vez que “se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), **meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata**” (Gilmar Ferreira Mendes; Paulo

A blue ink signature, appearing to be a stylized 'X' or similar mark, located in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gustavo Gonet Branco, Curso de Direito Constitucional, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, p. 1.225 – grifamos).

No mesmo sentido, o posicionamento do Pleno do e. Supremo Tribunal Federal ao julgar Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 237, quando se assentou que:

“a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse ‘writ’ constitucional”. (STF, Pleno, AgR na ADPF 237, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 30.10.2014).

Frisa-se que a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental possui **caráter** eminentemente **objetivo**, pois não se trata de impugnar o caso específico da Ação Penal n. 694, mas a ofensa a prerrogativa constitucional da Câmara dos Deputados de decidir pela perda de mandato dos seus membros nos casos de condenação criminal transitada em julgado.

Ademais, a subsidiariedade também está caracterizada em virtude da inexistência de outro meio objetivo eficaz que permita à Câmara dos Deputados defender suas prerrogativas e impugnar o entendimento que respaldou a decisão adotada na Ação Penal n. 694.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Pelo exposto, considera-se atendido o requisito da subsidiariedade previsto no art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999.

5. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS QUE AUTORIZAM A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR:

É imperativo, diante do quadro descrito até este ponto, a **concessão de medida cautelar que evite dano irreparável às prerrogativas constitucionais da Câmara dos Deputados.**

O § 2º do art. 55 da Constituição Federal assegura que, diante de comunicação de condenação criminal com trânsito em julgado, qualquer dos agentes constitucionalmente legitimados – aí incluída a própria Mesa, além dos partidos políticos representados no Congresso Nacional – está autorizado a oferecer Representação objetivando a decretação da perda de mandato do Deputado condenado, que deverá ser deliberada pelo Plenário, por maioria absoluta. Contudo, a decisão da Primeira Turma, ao interpretar o art. 55, VI, § 2º, da Constituição para restringir-lhe o escopo e para decretar judicialmente a perda de mandato, atinge diretamente o princípio da separação de poderes, ao limitar a atuação da Câmara dos Deputados, que deixaria de decidir pela perda de mandato passando a, apenas, declará-la por meio da Mesa Diretora.

A blue ink signature, appearing to be a stylized 'A' or similar character, located in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ademais, os requisitos para a concessão da cautelar encontram-se nítidos. Quanto ao *fumus boni iuris*, basta recordar que o Pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Penal n. 565, estabeleceu que **não cabe à Corte decretar a perda de mandato de Deputado Federal ou Senador em razão de condenação criminal transitada em julgado**, tendo sido secundado pela Segunda Turma em pelo menos três oportunidades, conforme demonstrado acima. Reiteramos, ainda neste ponto, os argumentos expendidos no item 1 desta petição, em que se buscou delimitar a interpretação do dispositivo constitucional.

Quanto ao *periculum in mora*, frisa-se que o andamento da Ação Penal n. 694 sugere a **proximidade do trânsito em julgado do acórdão condenatório**, uma vez que, em meados de novembro de 2017 a Turma negou provimento aos embargos de declaração, decisão contra a qual foram opostos embargos infringentes pendentes de julgamento. Dessa forma, havendo o trânsito em julgado da citada ação penal nos termos do acórdão já proferido, a Mesa da Câmara será compelida a declarar a perda de mandato do parlamentar condenado.

Também não é possível admitir que, de acordo com a Turma que proferiu a decisão, o dispositivo constitucional tenha tratamentos distintos quando a Casa é comunicada de condenação criminal transitada em julgado. Em especial quando a Emenda Regimental n. 49, de 2014, mesmo tendo reservado grande parte da jurisdição criminal às Turmas,

A blue ink signature is written in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

manteve a competência penal do Plenário para o julgamento inclusive de Congressistas, caso do Presidente do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados (na forma do art. 5º, I, do RISTF). É fundamental que o Tribunal tenha uma posição uniforme sobre o tema. Por essa razão, impõe-se a concessão de medida cautelar determinando a suspensão da tramitação da Ação Penal n. 694, pendente de julgamento de embargos infringentes, até o julgamento definitivo desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Pede-se, por fim, que seja suspensa até o julgamento final desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental **a tramitação de quaisquer ações penais cujo acórdão decreta a perda de mandato de Deputado Federal, tal como o acórdão exarado na Ação Penal n. 694, nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei n. 9.882/1999.**

5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS:

Nesse sentido, a Mesa da Câmara dos Deputados requer:

5.1. Inicialmente, que, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999, seja concedida, em decisão monocrática, antes mesmo da intimação dos interessados, medida cautelar a ser oportunamente referendada pelo Pleno, destinada a:

A blue ink signature is written in the bottom right corner of the page.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

5.1.1. Suspender a tramitação da Ação Penal n. 694 até o julgamento definitivo desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;

5.1.2. Suspender os efeitos de quaisquer ações penais cujo acórdão **decrete** a perda de mandato de Deputado Federal até o julgamento final desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;

5.2. A oitiva da Procuradoria-Geral da República, nos termos do art. 7º, parágrafo único, da Lei n. 9.882/1999, no prazo de cinco dias;

5.3. No mérito, que seja julgado procedente o pedido, para afastar a decretação, pela e. Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, da perda de mandato de Parlamentar nos autos da Ação Penal n. 694, tendo em conta que:

5.3.1. A decisão adotada na Ação Penal n. 694 – decretando a perda de mandato parlamentar e determinando a comunicação à Câmara dos Deputados para os fins de mero cumprimento da decisão, na forma o art. 55, § 3º, da Constituição Federal – **viola preceito fundamental, qual seja, o princípio da separação de poderes**, ao suprimir prerrogativa institucional desta Casa Legislativa.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'A' followed by a flourish.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

5.3.2. A decisão mencionada contraria o entendimento majoritário do art. 55, VI, § 2º, da Constituição Federal, firmado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal e endossado pela prática da Segunda Turma, **violando, também, o princípio da segurança jurídica**, como demonstrado acima. Não se pode admitir que, em tema envolvendo o mandato parlamentar, a Câmara dos Deputados seja levada a aplicar a Constituição de uma forma nas condenações criminais provenientes de uma das Turmas do Tribunal, e de forma diversa nas condenações provenientes da outra.

Deixa-se de atribuir valor à causa, diante da impossibilidade de quantificar seu conteúdo econômico.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília, 19 de fevereiro de 2018.

RODRIGO MAIA
Presidente

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa
OAB-DF 22.105
Chefe da Assessoria Técnico-Jurídica/SGM