

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 338, DE 2018

Dispõe sobre a perda do mandato eletivo em caso de condenação criminal.

Autor: Deputado SANDRO ALEX

Relator: Deputado FÁBIO TRAD

I - RELATÓRIO

O Projeto de Resolução nº 338, de 2018, de autoria do Deputado Sandro Alex, propõe novo procedimento interno para a declaração de perda de mandato eletivo de Deputados Federais condenados criminalmente.

A proposição prevê que, nos casos de condenação a mais de cento e vinte dias em regime fechado, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados declarará, de ofício, a perda do mandato ou mediante a provocação de seus membros ou de partido político. Se o regime de cumprimento da pena for o semiaberto, sem direito ao trabalho externo, a Mesa suspenderá as prerrogativas parlamentares até o prazo de cento e vinte dias. Vencido esse prazo e persistindo a impossibilidade de trabalho externo, a Mesa declarará a perda do mandato.

O autor da proposição entende que a perda do mandato é consequência lógica da condenação criminal, nos casos em que a pena fixada é superior a cento e vinte dias. Ressalta, ainda, que é esse o entendimento da 1ª Tuma do Supremo Tribunal Federal.

A proposição foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, para exame e parecer.

A matéria está sujeita à apreciação do Plenário e tramita sob o regime prioridade (RICD; art. 151, II).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) compete se pronunciar quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e também de mérito da proposição.

O projeto de resolução sob exame atende, em suas linhas gerais, aos requisitos constitucionais formais para tramitação. O tema diz respeito à competência legislativa privativa da Casa, nos termos do previsto no art. 51, III, da Constituição Federal. O assunto tratado não está reservado à iniciativa legislativa privativa de nenhum outro órgão ou agente político, revelando-se legítima a autoria parlamentar.

Antes de passar ao exame da constitucionalidade material do projeto de resolução, entendemos necessário discorrer brevemente sobre o contexto jurídico que envolve a matéria.

A questão de fundo está ligada a um aparente conflito de normas relativas à perda do mandato parlamentar que sofre uma condenação criminal. A Constituição Federal, por um lado, estabelece que a decisão sobre o mandato, em caso de condenação criminal transitada em julgado, deve caber à respectiva Casa do Poder Legislativo.

Vejamos o que diz o Texto Constitucional:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou 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 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 nesta Constituição;

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

§ 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.

§ 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. (Grifamos)

No caso do inciso VI, diante da clareza do dispositivo, não nos parecem autorizadas as interpretações que afastam a competência do Plenário da Casa para decidir sobre a perda do mandato.

No caso do inciso III, a competência é claramente da Mesa Diretora.

A aparente antinomia decorre do fato de que o parlamentar condenado criminalmente, nos termos do art. 15, inciso III, também da Constituição Federal, estabelece como consequência a suspensão dos direitos políticos.

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

(...)

III - **condenação criminal transitada em julgado**, enquanto durarem seus efeitos; (Grifamos)

Diante desse cenário, indaga-se: qual seria a melhor leitura possível da Carta Magna? Seria a que indica que a perda do mandato é automática, em face da condenação criminal ou haveria um juízo político a ser feito pelo Plenário da Casa?

Parece-nos suficientemente claro que a Carta da República concedeu um certo espaço discricionário para a Casa Legislativa decidir. É o

que diz o § 3º do art. 55, que, pelo princípio da especialidade, deveria ser aplicado.

A esse respeito, vejamos o que afirma o saudoso ministro Teori Zavascki em artigo doutrinário¹:

(...) 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.

A 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, no entanto, tem entendido de modo distinto. O acórdão condenatório da Ação Penal (AP) nº 694² entendeu ser possível a decretação da perda do mandato eletivo como parte integrante da decisão judicial, bastando uma comunicação da decisão à Câmara dos Deputados para fosse declarada a perda (§ 3º do art. 55) e não que fosse decidida pelo Plenário (§ 2º do art. 55). Para o Excelso Pretório, não haveria juízo político a fazer nesse caso. Confira-se:

*É da competência das Casas Legislativas decidir sobre a perda do mandato do congressista condenado criminalmente (art. 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 art. 55, III, § 3º, da CF.** Precedente: MC no MS 32.326/DF, rel. min. Roberto Barroso, 2-9-2013. [AP 694, rel. min. Rosa Weber, j. 2-5-2017, 1ª T, DJE de 31-8-2017] A996, rel. Min. Edson Fachin, j. em 29-5-2018, 2ª T.*

¹ ZAVASCKI, Teori. Direitos Políticos: Perda, Suspensão e Controle Jurisdicional. Revista de Informação Legislativa, nº 123, jul/set 1994, p. 183.

² Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13501194>. Acesso em: 7 dez. 2018.

Para a 1ª Turma, diante da impossibilidade concreta do exercício do mandato, em face do não comparecimento do Parlamentar condenado em regime fechado às sessões legislativas, somada à previsão de perda do mandato para o Parlamentar que deixar de comparecer a um terço das sessões ordinárias, não haveria juízo político a fazer, razão pela qual a melhor solução para o conflito de normas seria determinar o seguimento do procedimento previsto do § 3º (declaração) e não do § 2º (decisão).

O Tribunal Pleno, por sua vez, quando do julgamento da AP nº 470³ (Caso Mensalão), tratou da questão. Naquela ocasião, ao interpretar os artigos 55, § 3º e 15, III, a Corte decidiu pela possibilidade de o Poder Judiciário determinar, no próprio Acórdão condenatório, a perda do mandato parlamentar. Caberia ao Poder Legislativo apenas dar fiel execução à decisão judicial, praticando ato meramente declaratório.

Esse entendimento, no entanto, foi **revisto** pelo Pleno da Suprema Corte. Na Ação Penal nº 565⁴, foi decidido que não cabe ao Poder Judiciário decretar a perda do mandato eletivo de parlamentar federal, devendo ser aplicada a hipótese do art. 55, VI, § 2º, da Constituição Federal.

O outro fracionário da Corte Suprema – a 2ª Turma – por ocasião do julgamento da Ação Penal (AP) nº 572⁵ adotou o entendimento de que não cabe ao Judiciário decretar a perda do mandato eletivo parlamentar.

A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, por sua vez, ajuizou, fevereiro de 2018, uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 511⁶, na qual indica alguns equívocos de interpretação nos julgamentos da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal.

Na referida ADPF, a Mesa aponta uma confusão conceitual entre o exercício e a titularidade do mandato parlamentar. Segundo a ação, a pena privativa de liberdade impossibilitaria o exercício do mandato e não a

³Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ap470.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2018.

⁴ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4024333>. Acesso em: 7 dez. 2018.

⁵ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770826>. Acesso em: 7 dez. 2018.

⁶Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=511&processo=511>. Acesso em: 1 dez. 2018.

titularidade, cuja decisão deveria permanecer com a Casa a qual pertence o Parlamentar condenado.

Lembra a mencionada ADPF que, mesmo uma decisão condenatória com trânsito em julgado, pode ser desconstituída ou ter sua eficácia suspensa, independentemente do regime inicial de cumprimento da pena. Como exemplos, cita os casos de concessão de anistia, graça ou indulto; a superveniência de legislação mais favorável ao réu ou até a retroatividade de lei que não mais considere o fato como criminoso (*abolitio criminis*) e até a revisão criminal pela própria Corte. Tais situações justificariam a preservação do mandato parlamentar, ainda que seu exercício durante o cumprimento da pena seja inviável.

A citada ADPF também esclarece que a limitação aos afastamentos dos Congressistas por até cento e vinte dias, por sessão legislativa, é uma regra que comporta exceções. Nos casos em que os afastamentos se dão por período superior ao referido prazo, a consequência não é a perda do mandato, mas a convocação do suplente. É esse justamente o caso da licença para tratamento de saúde ou da suspensão do exercício do mandato por incapacidade civil absoluta (RICD; art. 237).

A aludida ADPF, enfim, defende a tese de que “diante de um afastamento por prazo indeterminado, ou prazo que seja, ao menos em princípio, superior a cento e vinte dias, deverá ser convocado, em caráter de substituição, o suplente respectivo.

A nosso ver, a tese veiculada na ADPF nº 511 (que ainda espera julgamento pelo Supremo Tribunal Federal) é plausível, assim como é patente a instabilidade interpretativa dessa matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Diante desse contexto, entendemos prematura a alteração do Regimento Interno da Casa para consolidar uma tese ainda não placitada.

Voltando ao exame do Projeto de Resolução nº 338, de 2018, no tocante à constitucionalidade material e juridicidade, entendemos que a proposição não pode ser considerada inconstitucional ou injurídica, justamente estar respaldada na decisão da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal. Em

outras palavras, não há como considerar inconstitucional ou injurídico a alteração regimental que propõe o procedimento que dará cumprimento a uma determinação do Excelso Pretório.

Quanto à técnica legislativa empregada pelo projeto de resolução em apreço, cumpre informar que o a proposição prevê uma resolução “autônoma” que não altera diretamente o corpo do Regimento Interno. Vale lembrar que o art. 240 do RICD é, em grande parte, uma reprodução fiel do conteúdo do art. 55 da Constituição Federal e que, portanto, já traz um procedimento para a mera declaração da perda do mandato pela Mesa ou para a decisão do Plenário. A nosso ver, o ideal é alterar o corpo de Regimento Interno para que as regras reflitam o procedimento correto a ser executado em caso de condenação criminal de um Deputado.

Insistimos, pois, que é de todo prudente que a Câmara dos Deputados aguarde a definição do entendimento pelo Supremo Tribunal Federal, que, como aqui informado, já foi provocado por meio de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Por fim, antes de promover qualquer modificação no seu Regimento Interno, com vista a referendar um entendimento que ainda não se revela pacificado, convém aguardar tal decisão do Plenário da Corte. Por essa razão, somos, no mérito, contrários à proposição.

Em vista de todo o exposto, concluimos o presente voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 338, de 2018, e, no mérito, pela rejeição da matéria.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado FÁBIO TRAD
Relator