



Parer proferido em Plenário
em 05/02/2020 às 21H30

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

COMUNICAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM DESFAVOR DE DEPUTADO Nº 01, DE 2020

Autor: Supremo Tribunal Federal

Relator: Deputado Marcelo Ramos

I – RELATÓRIO

Trata-se da Comunicação de Medida Cautelar Deferida em Desfavor de Deputado nº 1, de 2020, mediante a qual o Supremo Tribunal Federal informa à Câmara dos Deputados o afastamento cautelar do exercício do mandato do Deputado Wilson Santiago a fim de que, nos termos do § 2º do artigo 53 da Carta da República, esta Casa, pelo voto nominal e aberto da maioria de seus membros, resolva sobre a manutenção ou a perda de eficácia da decisão judicial.

Em 19 de dezembro de 2019, o ministro Celso de Mello, em nos autos da Petição nº 8.637/DF e com suporte no artigo 319 do Código de Processo Penal, suspendeu o Deputado Wilson Santiago do exercício das funções públicas, acolhendo parcialmente pedido formulado pela Procuradoria-

Geral da República, que havia se manifestado pela prisão do parlamentar, entre a aplicação de outras medidas.

Ao acolher parcialmente o pleito do Ministério Público, o ministro relator, embora tenha afastado a possibilidade de prisão preventiva de membro do Congresso Nacional, considerou haver fortes evidências de que o Deputado Wilson Santiago estar-se-ia valendo do mandato parlamentar para manutenção de diversos delitos.

Em 21 de dezembro, a Procuradoria-Geral da República ofereceu a denúncia contra o deputado federal.

Uma vez notificada da decisão por meio do Ofício nº 7007/2019, a Câmara dos Deputados solicitou o levantamento do sigilo processual, de modo a que os documentos enviados a essa Casa pelo Supremo pudessem ser disponibilizados a todos os parlamentares, a fim de que tomassem conhecimento dos fatos e motivos que levaram o ministro Celso de Mello a determinar a suspensão do exercício do mandato.

Nos termos do art. 53, § 2º da Carta da República e do que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5526, vem a comunicação para deliberação do Plenário dessa Casa.

A Presidência determinou a tramitação da matéria em regime de urgência e a apresentação do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em Plenário. Fixou, ainda, três momentos distintos para a manifestação da defesa, facultando a palavra ao Deputado Wilson Santiago e ao respectivo advogado, por até quinze minutos cada, após a leitura desse relatório, depois de proferido o parecer e após o encerramento da discussão do mérito da matéria.

Contudo, antes de passar a palavra para a defesa, Senhor Presidente, gostaria de suscitar uma preliminar em relação ao procedimento de votação a ser seguido pelo Plenário.



Suscito essa preliminar, agora, desde logo, até mesmo porque entendo que a defesa deve ter a oportunidade de se manifestar sobre a questão e sobre os argumentos que desejo adiantar, relativos ao quórum de votação.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'S' shape with a small loop at the top and a tail that curves to the right.

PRELIMINAR SOBRE O PROCEDIMENTO – QUÓRUM – MAIORIA ABSOLUTA

Conforme o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.526, qualquer decisão judicial que impossibilite, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar deve ser remetida à respectiva Casa, nos termos do § 2º do art. 53 da Carta da República, para, pelo voto nominal e aberto da maioria de seus membros, resolver sobre a medida.

No entanto, não há nem na Constituição Federal nem no Regimento Interno dessa Casa nenhuma regra que disponha se a maioria absoluta do Plenário deve ser exigida para manter o parlamentar afastado das respectivas funções ou, ao revés, permitir o retorno do deputado ao exercício do mandato.

Creio então que, antes de resolvermos sobre o mérito da primeira comunicação de medida cautelar enviada à Câmara dos Deputados, há uma questão preliminar e institucional a ser previamente decidida, qual seja: se o quórum exigido deve ser para que a medida cautelar continue a produzir efeitos ou para que tenha seus efeitos interrompidos.

Ao comentar sobre o § 2º do art. 53 da Constituição Federal, norma utilizada pelo Tribunal como paradigma para a apreciação de medidas cautelares deferidas em desfavor de parlamentar, o ministro Alexandre de Moraes sustenta que o quórum de deliberação deve ser a favor do amplo exercício do mandato. Consoante leciona:

“Excepcionalmente, porém, o congressista poderá ser preso, no caso de flagrante por crime inafiançável, devendo os autos ser remetidos à Casa respectiva dentro de vinte e quatro horas. Nessa hipótese, a manutenção da prisão dependerá de autorização da Casa respectiva para formação da culpa, pelo voto da maioria de seus membros.”

Pessoalmente, também entendo que qualquer medida que prive ou restrinja o parlamentar do direito que lhe foi outorgado pela soberania



popular para exercer legitimamente o respectivo mandato deve ser interpretada restritivamente.

Nesse sentido, em todos os casos nos quais a Constituição Federal trata da restrição ou privação de prerrogativas parlamentares exige-se quórum qualificado para que essa medida possa ser efetivada. Tanto é assim que, ao cuidar da suspensão das imunidades parlamentares no estado de sítio, o art. 55, § 8º, da Carta da República dispõe que “as imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, **só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva**, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida”.

Na mesma linha é o artigo 55, § 2º, da Constituição Federal o qual exige o quórum da maioria absoluta dos parlamentares para a perda do mandato, mesmo nos casos de condenação criminal em sentença transitada em julgado. Finalmente, o artigo 14 do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados – norma que regula diretamente as punições que podem ser impostas por essa Casa aos respectivos membros - também estabelece que há necessidade de votação ostensiva e por maioria absoluta do Plenário para a incidência das penalidades de suspensão do exercício do mandato e, secundando o art. 55 da Constituição, de perda do mandato por quebra de decoro.

Se mesmo para um ato judicial já transitado em julgado exige-se a manifestação da maioria absoluta dos membros da respectiva Casa para que possa haver interferência no exercício do mandato popular, não deve ser outro o caminho a ser seguido por essa Casa em relação aos atos judiciais de natureza provisória.

Ante o quadro, meu voto é no sentido de que deve ser exigida a maioria absoluta dos membros do Plenário para que seja mantido o afastamento cautelar imposto ao parlamentar, independentemente do sentido do parecer. Em outras palavras, qualquer medida cautelar imposta a parlamentar apenas subsistirá se referendada pela maioria qualificada. Um parecer que recomende a manutenção da medida, precisa de ser aprovado por maioria



absoluta para que a medida seja considerada referendada. Ao passo que um parecer recomendando a perda de eficácia da medida cautelar teria que ser rejeitado pela maioria absoluta da Casa para que o parlamentar fosse mantido afastado.

Essa nos parece a única interpretação possível, do ponto de vista lógico e sistemático, Senhor Presidente. Contudo, considero que a questão deva ser submetida a Vossa Excelência para que decida sobre o procedimento a ser seguido pelo Plenário, tendo em vista a redação imprecisa adotada pelo art. 53, § 2º, da Constituição Federal.



VOTO

Senhor Presidente, acredito que chegou a hora dessa Casa tomar medidas institucionais voltadas à preservação das prerrogativas e imunidades parlamentares.

A restrição das prerrogativas e imunidades parlamentares não é algo que possa ser banalizado pelo Poder Judiciário, tampouco algo que se possa sujeitar à eventual loteria judicial decorrente de divergências de posições entre Ministros do Tribunal (e hoje, mesmo de autoridades judiciais de primeiro grau) sobre a extensão dos direitos e garantias de investigados e réus.

Prerrogativas parlamentares são essenciais em qualquer democracia. O afastamento cautelar de um deputado do exercício do mandato não cuida de uma questão meramente individual. Enquanto o mandato não puder ser exercido, tanto o bloco político integrado pelo deputado quanto o respectivo Estado pelo qual ele foi eleito suportam déficit representativo.

Prerrogativas e imunidades parlamentares, assim, visam, em última análise, assegurar a própria autonomia e independência do Congresso Nacional, pois têm a finalidade de garantir o amplo e robusto desempenho do mandato e prevenir ameaças ao próprio funcionamento normal do Poder Legislativo.

No caso concreto, a medida cautelar foi deferida contra o Deputado Wilson Santiago mediante decisão monocrática às vésperas do recesso parlamentar. A data na qual foi proferida impossibilitou que o Plenário se reunisse desde logo para deliberar, o que acarretou o afastamento do parlamentar do cargo, sem o necessário exame pelo Poder Legislativo por quase dois meses.

Lembro-me que, há poucos anos, quando o ministro Teori Zavascki afastou o então Presidente desta Casa do exercício do mandato, a



decisão prolatada foi levada ao Plenário do Supremo no mesmo dia para que os demais ministros viessem a decidir sobre eventual ratificação.

Na ocasião, também foi ressaltada a absoluta excepcionalidade e singularidade da medida, tendo em vista os claros riscos insitucionais envolvidos diante da ausência de previsão constitucional para a implementação do afastamento cautelar. E assim tem sido, Senhor Presidente: quando o Poder Judiciário deseja fazer algo que a Constituição Federal não lhe permite, o faz destacando que a medida é excepcionalíssima na primeira vez. Logo depois, contudo, surgem decisões monocráticas e, nesse caso, às vésperas do recesso parlamentar e forense.

Trata-se de um precedente perigoso quando se sabe que os próprios ministros do Supremo, quando decidem monocraticamente, muitas vezes, desrespeitam a jurisprudência consolidada de seu próprio Plenário. Em tema de extrema gravidade, como é o caso dos efeitos da condenação criminal transitada em julgado sobre o mandato parlamentar, temos dissonância entre as duas turmas do Tribunal, uma delas admitindo, contra a letra da Constituição, que caberá à Mesa tão-somente declarar a perda de mandato do parlamentar condenado ao regime inicial fechado. Para tentar solver a questão, a Mesa da Câmara ingressou com a ADPF n. 511 em fevereiro de 2018. Até este momento, nenhuma decisão foi tomada.

Mesmo agora, estamos aplicando um procedimento definido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5526. Julgamento controverso, cujo resultado foi objeto de embargos de declaração por parte da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Embargos estes, Senhor Presidente, que permanecem pendentes de julgamento desde agosto de 2018. Arrisco dizer que em nenhuma democracia do mundo há tanta instabilidade e incerteza cercando as prerrogativas parlamentares.

Voltando à questão posta ao Plenário, lembro que a presente cautelar traz um componente ainda mais delicado, tendo em vista a decisão do STF que flexibilizou a prerrogativa de foro (e, curiosamente, flexibilizou o instituto apenas para o Poder Legislativo). Juízes, promotores, procuradores de estado,



ministros, desembargadores, ministros e secretários de estado... todos continuam a gozar de foro em instâncias superiores em todo e qualquer caso.

Apenas os parlamentares tiveram o foro restringido. Isso pode levar qualquer juiz do país a imaginar que possui competência para deferir uma cautelar, digamos, de afastamento do cargo contra um integrante do Congresso Nacional. Entendemos, contudo, que essa não é uma possibilidade. A tese da Câmara está consubstanciada nos embargos de declaração opostos à decisão da ADI 5526, que, volto a frisar, encontram-se pendentes de julgamento, portanto, ainda não transitado em julgado.

Além disso, foi deferida uma medida cautelar de afastamento de cargo sem que tenha sido estipulado qualquer prazo. Em virtude da conhecida demora nos julgamentos dos processos judiciais, na prática, a suspensão do exercício do cargo, se mantidos seus efeitos pelo Plenário dessa Casa, pode significar uma verdadeira cassação prévia de mandato. É algo que contraria de forma expressa o artigo 55, § 2º, da Constituição Federal, que exige prévia sentença criminal transitada em julgado. É preciso uma reflexão mais detida e madura sobre essa situação, de forma a evitar abusos.

Lembro a todos os membros dessa Casa que o artigo 14 do nosso Código de Ética estipula o prazo máximo de 6 meses para a suspensão do exercício do mandato, exatamente para que a medida não venha a se convolar numa disfarçada cassação de mandato popular.

Assim, independentemente dos fatos revelados na investigação criminal, os quais poderão ser eventualmente enfrentados pelos membros dessa Casa em sede disciplinar, e, por uma questão eminentemente institucional, meu voto é no sentido da perda de eficácia da medida cautelar.

Portanto, Senhor Presidente, considerada a ausência de trânsito em julgado do procedimento que criou a possibilidade de afastamento cautelar das funções públicas de membro do Congresso Nacional e tendo ainda em vista o encerramento da fase investigatória com o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, o que torna desnecessária a manutenção do

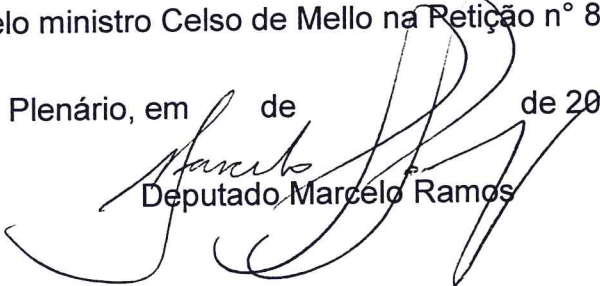


afastamento do mandato popular de deputado federal legitimamente nele investido, manifesto-me no sentido da cessação dos efeitos da decisão prolatada.

Entretanto, Senhor Presidente, mesmo entendendo não ser cabível a cautelar de afastamento de mandato eletivo, recomendo que se represente ao Conselho de Ética no sentido da instauração de processo disciplinar por quebra de decoro diante dos fatos relatados no mérito da investigação.

Ante o quadro, manifesto-me pela perda de eficácia da medida cautelar deferida pelo ministro Celso de Mello na Petição nº 8.637/DF

Plenário, em de de 2020.


Deputado Marcelo Ramos