

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 4, n. 2, jul. a dez. 2020



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

AS HIPÓTESES DE PERDA ANTECIPADA DO MANDATO PARLAMENTAR

THE CHANCES OF EARLY LOSS OF PARLIAMENTARY MANDATE

Cláudia Vieira¹²¹

RESUMO

O presente trabalho visa desenvolver as hipóteses da perda antecipada do mandato parlamentar, conforme o artigo 55 da Constituição Federal. A perda antecipada do mandato pode ser dividida em cassação e extinção, de acordo com o tipo de responsabilização. A metodologia utilizada neste trabalho foi a bibliográfica e o método é o dedutivo através de pesquisas realizadas em livros e artigos científicos publicados sobre a temática e a utilização de larga doutrina de autores clássicos sobre o tema. A conclusão assenta-se na importância do mandato parlamentar para a democracia brasileira e para a necessidade do mecanismo de controle trazido pela carta magna para aqueles casos em que o parlamentar deixa de fazer jus à confiança transmitida através do voto e da soberania popular.

Palavras-chave: Democracia. Perda de Mandato Parlamentar. Antecipada. Hipóteses.

ABSTRACT

The present work aims to develop as hypotheses of the anticipated loss of the parliamentary mandate, according to article 55 of the Federal Constitution. The anticipated loss of the mandate can be divided into revocation and extinction, according to the type of liability. The methodology used in this work was bibliographic and the method is deductive through research carried out in books and articles published on the theme and the use of wide doctrine of classic authors on the subject. The conclusion is based on the importance of the parliamentary mandate for Brazilian democracy and the need for the control mechanism brought by the Magna Carta for cases in which the parliamentarian fails to live up to the trust transmitted through the vote and popular sovereignty

Keywords: Democracy. Loss of Parliamentary Mandate. Anticipated. Hypotheses

INTRODUÇÃO

A democracia representativa, exercida por meio de representantes eleitos para exercerem o mandato parlamentar, se constitui através de um vínculo jurídico existente entre eleitor e eleito.

A perda antecipada do mandato parlamentar configura a quebra desse vínculo jurídico, sendo, na verdade, um mecanismo de exceção. A perda antecipada do mandato parlamentar deve sempre ser entendida como uma anormalidade no sistema político

¹²¹ Especialista em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela EJEP/TRE-SP, Servidora do MPSP, Assessora Parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Membro Colaboradora da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP.

vigente, já que implica uma “situação de impacto ao regime democrático, pois, nessa circunstância, ocorre o desfazimento da relação de representação política”.¹²²

Teoricamente, na doutrina do estudo do direito estatal, existem três hipóteses para a perda do mandato parlamentar: a morte, a renúncia e a sanção. Trataremos brevemente sobre as duas primeiras hipóteses, dando destaque ao estudo da terceira, mais complexa e principal causa para a vacância do cargo.

Utiliza-se a expressão *perda de mandato* neste estudo com o escopo de fazer abranger todas as hipóteses de exaurimento do mandato parlamentar antes de ele findar-se automaticamente, por decurso de seu próprio prazo.¹²³

O falecimento promove a vacância imediata do cargo. As previsões jurídicas de morte encontram-se no Código Civil Brasileiro, sendo prevista no artigo 6º a morte real, quando a existência da pessoa natural termina ou ela é tida juridicamente como ausente, e no artigo 7º a morte presumida, sem decretação de ausência, de quem estava em perigo de vida, se alguém, desaparecido em campanha ou feito prisioneiro, não for encontrado até dois anos após o término da guerra.¹²⁴

A segunda hipótese para a perda do mandato parlamentar é a renúncia. Trata-se de ato voluntário e unilateral. Alega-se que a mesma liberdade de escolha do indivíduo que o faz optar por um cargo eletivo é a mesma que o autoriza a renunciar. No entanto, não se pode olvidar que o detentor de um mandato legislativo não atua somente em nome próprio mas sim em nome daquela população que representa e que carrega consigo parte da soberania do Estado. Uma parcela de seus direitos individuais é restringida ao assumir o encargo de um mandato parlamentar.

Há poucos regulamentos a respeito do instituto da renúncia parlamentar. Antes de seus efeitos serem incluídos no §4º da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 6, o Congresso Nacional regulou a situação por meio do Decreto Legislativo nº 16, de 24 de março de 1994, que dizia:

Artigo 1º - A renúncia de parlamentar sujeito à investigação por qualquer órgão do Poder Legislativo, ou que tenha contra si procedimento já instaurado ou protocolado junto à Mesa da respectiva Casa, para apuração das faltas a que se referem os incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, fica sujeita à condição suspensiva, só produzindo efeitos se a decisão final não concluir pela perda do mandato.

Parágrafo único. Sendo a decisão final pela perda do mandato parlamentar, a declaração da renúncia será arquivada.

Nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a comunicação da renúncia, com firma reconhecida, independe da aprovação do Senado, tornando-se irreatável e efetiva após sua publicação no Diário do Senado Federal, sendo lícita

¹²²SOARES, Alessandro de Oliveira. *Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p.52

¹²³CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, São Paulo: Atlas, 2005, p.115

¹²⁴BRASIL, *Código Civil*. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, publicado no DOU em 11.01.2002

também a renúncia feita oralmente em plenário, torna-se efetiva também após sua publicação nos canais oficiais.¹²⁵

Na maioria das hipóteses previstas pelo texto constitucional, a perda do mandato é uma forma de sanção ao representante democraticamente eleito. Lembrando que a soberania da vontade popular cristalizada pelo voto, princípio cristalizado pela Constituição Federal de 1988, deve ser a linha mestra de atuação do Legislativo, que somente pode retirar o mandato outorgado ao parlamentar seguindo o rol taxativo de possibilidades listadas no artigo 55.

1 DA PERDA ANTECIPADA DO MANDATO COMO SANÇÃO.

A perda antecipada do mandato parlamentar como forma de medida punitiva possui natureza político-disciplinar, nunca podendo ser exarada por vontade própria do Executivo, em decisão monocrática, em respeito ao princípio da separação de poderes. O Poder Legislativo é o legitimado para decidir sobre a perda do mandato de um dos seus membros.

A exceção é expressa pelo texto constitucional em seu artigo 15, quando admite que os direitos políticos sejam perdidos ou suspensos em algumas poucas hipóteses¹²⁶. Os direitos políticos – que são expressos em duas vertentes: a capacidade eleitoral ativa e capacidade eleitoral passiva - facultam ao cidadão votar e ser votado. Neste sentido, a definição dada por Pimenta Bueno é cristalina:

Os direitos políticos são prerrogativas, os atributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou só indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *jus civitatis*, os direitos cívicos, que se referem ao poder público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de votante ou eleitor, os direitos de deputado ou senador, a ocupar cargos políticos, e a manifestar suas opiniões sobre o governo e o Estado¹²⁷

Nessa hipótese, a legitimidade da decretação do fim do mandato parlamentar é transferida ao Poder Judiciário, momento em que a perda antecipada do mandato se dará pela decisão judicial, como na hipótese de extinção de mandato decretada pela Justiça Eleitoral (art. 55, V) e na suspensão ou perda dos direitos políticos (art. 55, IV) dos detentores de mandato parlamentar.¹²⁸

¹²⁵BRASIL. Senado Federal. *Dá nova Redação ao Regimento Interno do Senado Federal*. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1997, de 30 de setembro de 1997, publicado no DOU em 01.10.1997, p.21814, col 1, Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563978>. Acessado em: 18 de julho de 2020.

¹²⁶JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v.5, nº2, 2015, p. 8-14.

¹²⁷PIMENTA, Bueno. José Antonio. *Direito público brasileiro e análise da constituição do império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958, p. 458

¹²⁸CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, cit, p.121

Sempre observando que a soberania da vontade popular, materializada através do voto e da escolha pela maioria daquele que o irá representar, deve ser preservada em sua máxima capacidade. A Constituição de 1988, em seu art. 55, enumera, em rol explícito e taxativo, as hipóteses para as perdas do status de representante político, adquirido após a diplomação do candidato. Traz o art. 55, da Constituição Federal, os seguintes termos:

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.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 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.

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

A leitura atenta desta norma constitucional traz à luz duas formas distintas de perda do mandato parlamentar: a cassação e a extinção. Enquanto aquela ocorre nas hipóteses em que o parlamentar comete falta funcional cuja sanção é a própria cassação, esta decorre de uma circunstância que torna a investidura no cargo inexistente.¹²⁹

¹²⁹BANDEIRA, Daniela Böck. MEGARÉ, Plínio. *Imunidades e garantias parlamentares*. Perda do mandato parlamentar diante da condenação criminal. RIL Brasília a.54, n. 216, out/dez 2017, p.67-85

Segundo Telma Lisowski, é possível distinguir a responsabilização do parlamentar, no tocante às perdas impostas pelo art. 55 do texto constitucional, de duas maneiras distintas: a responsabilização jurídica e a responsabilização política. Sobre o aspecto jurídico, destacamos que se trata de uma avaliação normativa do fato, usando critérios claros e objetivos, praticada por um órgão técnico e sua aplicação é quase imediata, decorrente do texto constitucional. Já sobre o aspecto político da responsabilização, este possui caráter subjetivo, o órgão aplicador possui natureza essencialmente política e sua aplicação não é imediata, passando pelo crivo da oportunidade e conveniência do colegiado julgador.¹³⁰

Destacamos que, para os fins deste estudo, seguiremos a distinção entre cassação e extinção do mandato, como formas distintas de responsabilização do parlamentar, seguindo classificação de Lisowski apresentada acima.

A partir de agora nos atentaremos à letra da carta constitucional. Assim, de uma forma, por autorização do §2º, do art. 55, o constituinte originário nos possibilitou agrupar os casos previstos nos incisos I, II e VI como hipóteses de cassação, ou seja, a perda do mandato do parlamentar só se dará após a deliberação da respectiva casa legislativa, após oportunizado o devido processo legal e por aprovação de maioria absoluta¹³¹. Trata-se de uma responsabilização política, que tem como parâmetro de aplicação questões éticas e morais que ultrapassam os ditames da norma jurídica, cabendo um critério discricionário de aplicação. O juízo, aqui, não é jurídico, mas eminentemente político¹³² e a decisão possuirá natureza constitutiva.

De outra forma, o §3º do mesmo art. 55, para as hipóteses dos incisos III e V, o enquadramento é de extinção do mandato parlamentar. Embora sem previsão expressa, o inciso IV também deve ser considerado hipótese de extinção do mandato já que o parlamentar, em nenhum desses casos, está submetido a julgamento advindo de seus pares, no entanto permanece assegurado o direito a ampla defesa. A responsabilização é derivada exclusivamente da aplicação de norma jurídica positivada, não cabe nenhum juízo de valoração do ato. Caberá à casa apenas constatar uma situação fática insuperável e que causará a perda antecipada da representação política, sendo que essa manifestação possuirá natureza declaratória. Em uma análise sobre a perda do mandato parlamentar, José Levi Mello do Amaral Júnior pontua:

Dito de outro modo: (i) no geral dos casos, em se tratando de suspensão dos direitos políticos, a perda do mandato é automática e será apenas declarada pela Mesa da Casa respectiva; (ii) porém, no caso de condenação criminal transitada em julgado – não obstante dela decorra suspensão dos direitos políticos – a perda do mandato fica

¹³⁰LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de mandato parlamentar: sugestões de reforma do sistema brasileiro para aprimoramento da representação política*. Tese de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017, p-81

¹³¹SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 537

¹³²BALBANI, Arthur Paku Ottolini. FONSECA, Lucca Lopes Monteiro da. *A perda de mandato parlamentar no direito constitucional brasileiro: tendências e desafios*. Revista da Fac. Dir. Univ. São Paulo, v.113, jan/dez 2018, p. 793-810

sujeita a uma decisão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.¹³³

O estudo de cada uma das hipóteses previstas no art. 55 da Constituição Federal, divididas nas duas categorias distintas (cassação e extinção), separadas por meio dos critérios de responsabilização, passará a ser o objeto de nossa atenção.

2 AS HIPÓTESES DE CASSAÇÃO DO MANDATO PARLAMENTAR

Como visto, a perda do mandato parlamentar pelo processo de cassação se dá quando o parlamentar incorre em *falta funcional* a ser punida por essa sanção. Ou seja, praticando atos que sejam considerados incompatíveis com o exercício da função legislativa¹³⁴. Não podemos perder de vista que se trata das hipóteses de responsabilização política, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa nos termos do § 2º, art. 55. Em regra, isso ocorre pelo descumprimento das seguintes vedações: (i) por meio das incompatibilidades parlamentares (art. 55, I, CF); (ii) pela quebra de decoro parlamentar (art. 55, II, CF) e (iii) pela condenação criminal transitada em julgado (art. 55, IV, CF).

2.1 DAS INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARES (ART. 55, I, CF)

As incompatibilidades parlamentares no Brasil são decorrentes diretamente do texto constitucional, diferentemente de outros países, como Itália e França, onde podem ser encontradas em legislação apartada. Ademais, por decorrência lógica, para perder o mandato o parlamentar teve antes que adquiri-lo, logo, faz necessária a diferenciação entre as incompatibilidades e a inelegibilidade, bem explicada por Auro Augusto Caliman:

Incontroverso o entendimento de que, no modelo brasileiro, a incompatibilidade é posterior à eleição e a inelegibilidade é anterior. Os parlamentares eleitos ficam impedidos, desde a expedição do diploma, ou desde a posse, de praticar certos atos ou de exercer cargos notáveis constitucionalmente elencados, configurando-se nos impedimentos a própria incompatibilidade advinda com a condição de eleito. Com efeito, as inelegibilidades dizem respeito à conquista do mandato e as incompatibilidades ao exercício do mandato conquistado.¹³⁵

Sua redação atual é a mesma dada pelo constituinte originário e estão previstas no art. 54, *in verbis*:

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

¹³³JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. cit., p. 8-14

¹³⁴CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p-2056

¹³⁵CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, cit, p.124

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";

d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Trata-se de vedações consideradas incompatíveis com o bom exercício do mandato parlamentar, que visam impedir o tráfico de influências ou o abuso de poder, ou seja, em outras palavras, essas vedações se prestam a efetivar e promover a probidade administrativa. Entendeu o constituinte originário que tais atividades, se exercidas concomitantemente ao exercício do mandato legislativo, criariam conflito de interesses entre, de um lado, a pessoa do parlamentar e terceiros com quem desenvolva tais empreendimentos e, de outro, o próprio Poder Público, mais especificamente, o Poder Legislativo.¹³⁶

Cabe aqui uma crítica a teleologia dada a este dispositivo, posto que coloca a ação do parlamentar sob o julgo de seus pares sendo que as hipóteses colocadas pelo constituinte originário são claras, não cabendo interpretação contrária. Para Telma Lisowski é muito claro que os Deputados e Senadores não podem praticar os atos descritos no art. 54, sob pena de perda antecipada do mandato.

Assim, nas hipóteses de que estamos tratando, não parece será adequado que a Casa Parlamentar possa decidir, por conveniência política, se o seu membro perderá ou não o mandato quando incorrer em alguma das proibições listadas no art. 54 da Constituição. Note-se que as hipóteses são bastante objetivas e de fácil aferição – firmar contrato, ser proprietário de determinadas empresas, assumir cargo ou função pública –, de modo que não há maiores dificuldades na constatação de ter havido ou não infração à regra das incompatibilidades¹³⁷.

¹³⁶CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p-2050

¹³⁷ LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de mandato parlamentar: sugestões de reforma do sistema brasileiro para aprimoramento da representação política*, cit, p-88

2.2 DA QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR (ART. 55, II, CF).

A primeira questão a ser enfrentada nesta hipótese é justamente o enquadramento conceitual de *decoro parlamentar*. A escolha do legislador nacional, na maioria dos casos, historicamente, foi por não balizar estreitamente este conceito, tornando-o ao mesmo tempo largo o suficiente para abranger diversos casos, como também impreciso demais, permitindo assim a não subsunção de um grande número de fatos a esta norma. O conceito de decoro parlamentar foi definido em nosso direito constitucional somente na CF/1969, que imprimiu um caráter menos indeterminado a esse conceito.¹³⁸ Segundo o atual Glossário de Termos Legislativos do Senado Federal, decoro parlamentar são “princípios éticos e normas de conduta que orientam o comportamento do parlamentar no exercício de seu mandato e que dispõem sobre o processo disciplinar respectivo”¹³⁹

A vagueza como o tema é tratado na legislação nacional já foi alvo de muitas críticas, tendo o Ministro Paulo Brossard assim se manifestado em um dos seus julgados:

seu conceito é mais amplo e flexível; não tem a uniformidade dos fatos padronizados, conceitualmente enunciados, como as figuras delituosas do Código Penal; [...] dizer que tal comportamento ofende ao decoro parlamentar é de competência da Câmara competente, em juízo a que não falta uma dose de discricionariedade, embora não seja puramente discricionário; conforme o caso será mais ético que político, ou mais político do que ético, ainda que a predominância de um dado sobre o outro será prevalência e não exclusão; há de ser jurídico, sem ser exclusivamente jurídico¹⁴⁰

A Constituição de 1988 seguiu essa mesma tendência de uma hermenêutica mais ampla ao tema, definindo no §1º do art. 55, como sendo incompatível com o decoro parlamentar “além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas”. Brevemente, analisaremos cada uma das hipóteses previstas para a quebra de decoro parlamentar.

A primeira hipótese para a quebra de decoro parlamentar prevista são os casos definidos pelo Regimento Interno de cada casa parlamentar. A Constituição Federal não esgota o tema em um rol taxativo de hipóteses, deixando a norma complementar sob responsabilidade da Casa Legislativa, que deverá prever as hipóteses em seu Regimento Interno. Embora o Senado Federal aborde de maneira mais superficial ao tema, coube à

¹³⁸BIM, Eduardo Moreira. *A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar*: Sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. Revista de informação legislativa, Brasília a. 43 n.169 jan/mar. 2006

¹³⁹BRASIL. Senado Federal. *Glossário de termos legislativos*.: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018. -- 1. ed. – Brasília. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario>, p-25.

¹⁴⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 21.360-4/DF. Impetrante: Antonio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Néri da Silveira. *Diário da Justiça*, 23 abr. 1993^a. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85503>. Acessado em 18 de julho de 2020.

Câmara dos Deputados traçar parâmetros mais exatos, em seu art. 244 do Regimento Interno e arts. 4º e 5º do seu Código de Ética e Decoro Parlamentar.

A próxima hipótese para quebra de decoro parlamentar é o abuso das prerrogativas parlamentares, também chamadas de imunidades parlamentares. As imunidades parlamentares aqui mencionadas não devem ser consideradas meras vantagens atribuídas a autoridade parlamentar mas sim a própria garantia da separação das funções estatais por meio do mecanismo de “*check and balances*” (os freios e contrapesos). Para Alexandre de Moraes, as imunidades parlamentares integram o sistema democrático:

Na independência harmônica que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são instrumentos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes, constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários¹⁴¹

Aqui, faz-se necessário, previamente, salientar que tais prerrogativas encontram-se expostas no art. 53 da Carta Magna, como veremos:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

¹⁴¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 456.

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§ 8º 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.

O tratamento dado às imunidades parlamentares gera bastante controvérsia doutrinária, pois em hipótese alguma podemos ter nessas prerrogativas verdadeiras cartas brancas para a impunidade. Uma crítica veemente é feita por Fernanda Dias Menezes de Almeida, como veremos:

Em geral, a inviolabilidade é lembrada mais como uma excludente de criminalidade – o que, aliás, explica a razão pela qual não é possível processar criminalmente o Deputado ou Senador, mesmo após o término do mandato, por pronunciamento que tenha feito durante o mandato. (...) Mas, o fato é que a imunidade material gera, na verdade, a irresponsabilidade jurídica ampla, tanto civil como criminal, do congressista. Exclui o ilícito, tanto civil como criminal, que eventualmente possa estar presente nos seus pronunciamentos ligados à função parlamentar, de modo a garantir-lhe a mais ampla liberdade de expressão e de pensamento. Assim é que, por exemplo, não cabe indenização por danos morais contra parlamentar em virtude de opiniões externadas no exercício de suas funções¹⁴²

Também não devemos entender as imunidades como vantagens e sim como garantias ao livre e pleno exercício do mandato, de tal feita que, nos comentários à Constituição, sob a coordenação de Gilmar Mendes, há o destaque para sua importância constitucional:

Assim, a Carta Magna concede aos congressistas inviolabilidade por suas palavras, opiniões e votos, ou seja, imunidade material e, também, desde a diplomação, foro por prerrogativa de função perante o Supremo Tribunal Federal, bem como a garantia de não serem submetidos à prisão, a não ser em casos de flagrante em crime inafiançável, isto é, imunidades formais. Tais garantias e imunidades, entretanto, não devem ser vistas como regalias ou privilégios dados aos deputados e senadores, vez que se referem à instituição “Poder Legislativo” e, não, à pessoa do congressista, o que se percebe pela própria dicção constitucional que denota que tais normas somente são aplicáveis para se proteger a função parlamentar.¹⁴³

Por fim, mas em grau idêntico de importância, temos a última hipótese para a quebra de decoro parlamentar, que consiste na percepção de vantagens indevidas. Qualquer ato do parlamentar que vise à obtenção de vantagem, para si ou para terceiros

¹⁴²ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *As imunidades parlamentares na Constituição Brasileira de 1988*, in: Anuário Português de Direito Constitucional, v. 3, 2003 p. 81

¹⁴³CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*.cit, p-2264

– em pecúnia ou outro meio – será considerado ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º da Constituição e poderá ser considerado como quebra de decoro parlamentar. Os parlamentares, assim como todos os agentes públicos, estão submetidos aos princípios da administração pública, e a quebra do decoro parlamentar, mais que uma infração funcional, afronta o princípio da moralidade pública. Isso, por si só, justifica a sanção da perda do mandato.¹⁴⁴

Essa hipótese para a cassação do mandato parlamentar encontra guarida no §1º do art. 55, que determina que “É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas”. Desta forma, o texto constitucional deixa sob responsabilidade do Regimento Interno das casas congressuais a estipulação de rol de hipóteses que caracterizem a quebra de decoro parlamentar, de maneira exemplificativa. A Câmara dos Deputados, por exemplo, trata da questão no art. 244 de seu regimento interno e no seu Código de Ética e Decoro Parlamentar (resolução n. 25, de 2001), nos arts. 4º e 5º.¹⁴⁵

2.3 DA CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO (ART. 55, VI, CF).

Finalizando as hipóteses de perda do mandato parlamentar pela cassação, ou seja, pela responsabilização política e por meio de deliberação por maioria absoluta da respectiva casa legislativa, abordaremos a condenação criminal transitada em julgado.

Primeiramente é necessário abordar a aparente antinomia jurídica do texto constitucional, posto que o art. 55, IV, c/c §2º estabelecem que será extinto o mandato do parlamentar que perder ou tiver suspensos seus direitos políticos (este é um dos efeitos da sentença criminal), sendo um efeito da sentença, cabendo mera declaração da Casa; já o art. 55, VI, c/c §3º estabelecem que parlamentar terá seu mandato cassado se for condenado criminalmente com sentença transitada em julgado, sendo um ato discricionário do Legislativo, cabendo, aqui, o julgamento pela Casa.

A controvérsia se estabelece na medida em que seria possível uma sentença criminal que não gerasse a perda automática do mandato e sim que esse efeito pudesse ser deliberado pelos pares do parlamentar condenado. José Levi, de forma didática, sintetiza:

Dito de outro modo: (i) no geral dos casos, em se tratando de suspensão dos direitos políticos, a perda do mandato é automática e será apenas declarada pela Mesa da Casa respectiva; (ii) porém, no caso de condenação criminal transitada em julgado – não obstante dela decorra suspensão dos direitos políticos – a perda do mandato fica sujeita a uma decisão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Idem, p.2286

¹⁴⁵ Idem, p.2287

¹⁴⁶ JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. cit, p.8-14

Devemos aqui acrescentar outro artigo constitucional para ajudar na hermenêutica desta aparente controvérsia.

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.

O entendimento doutrinário predominante é de que o constituinte originário criou uma hipótese de exceção no inciso VI do art.55. Na hipótese geral da perda do mandato por perda ou suspensão dos direitos políticos (que além dos efeitos da condenação criminal, podem ocorrer por meio do cancelamento da naturalização, pela incapacidade civil absoluta, pela recusa de cumprir obrigação imposta a todos e por condenação em atos de improbidade administrativa), a extinção do mandato se dará de forma automática, por declaração da Mesa, nos termos do art. 55, IV, lido concomitantemente ao art. 55, §2º.

A exceção estabelecida vem redigida no art. 55, VI, lido concomitantemente ao §2º, pois essa condição para a suspensão dos direitos políticos, qual seja, a sentença criminal transitada em julgado deve ter tratamento especial para o parlamentar, pois, na leitura do constituinte originário, os efeitos de uma sentença declarada pelo *Poder Judiciário* não pode interferir diretamente no *Poder Legislativo*, sob pena de violarmos o preceito constitucional da separação de poderes e até mesmo a soberania do voto popular.

As dúvidas interpretações desses dispositivos constitucionais geram, inevitavelmente, uma variação na jurisprudência de nossa Corte Constitucional. Dois julgados do STF em nossa história recente cristalizam essa ambiguidade. Trata-se da Ação Penal nº 470/MG (mensalão) e da Ação Penal nº 565/RO (caso Ivo Cassol).

Por maioria apertada de votos o plenário do STF, no julgamento da Ação Penal nº 470 (mensalão), em 17 de dezembro de 2012, julgou pela hermenêutica do inciso IV, do art. 55, ou seja, que a suspensão dos direitos políticos oriunda de uma condenação criminal transitada em julgado promove a perda automática do mandato parlamentar (hipótese de extinção e responsabilização jurídica). O voto vencedor do Relator, o então Ministro Joaquim Barbosa é pela perda automática do mandato, com sua consequente extinção:

justifica-se (...) nas hipóteses em que a sentença condenatória não tenha decretado a perda do mandato pelo parlamentar, seja por não estarem presentes os requisitos legais para tanto (...), seja por ter sido proferida antes da expedição do diploma”. Para ele, “o procedimento estabelecido no art. 55 da Constituição da República disciplina as hipóteses em que, *por um juízo político*, pode ser decretada a perda de mandato eletivo parlamentar. (...) Situação inteiramente diversa, porém, é aquela que envolve a decretação da perda do mandato eletivo pelo Poder Judiciário, que pode atingir não apenas o parlamentar eleito como qualquer outro mandatário político, seguindo normas específicas de direito penal e processual penal. (...)

Condenado o Deputado ou Senador, no curso de seu mandato, pela mais alta instância do Poder Judiciário nacional, inexistente espaço para o exercício de juízo político ou de conveniência pelo Legislativo, pois a suspensão de direitos políticos, com a subsequente perda de mandato eletivo, é efeito irreversível da sentença condenatória (...).¹⁴⁷

O entendimento da corte muda em 08 de agosto de 2013, no julgamento da Ação Penal nº 565/ RO (caso Ivo Cassol) quando os ministros Teori Zavascki e Luis Roberto Barroso, ambos que não estiveram no julgamento do mensalão, aderem ao então posicionamento minoritário, formando maioria, agora, pelo entendimento de que a condenação criminal transitada em julgado não caracteriza a perda automática do mandato mas sim que abre espaço para a deliberação da casa do parlamentar, configurando, portanto, caso de cassação do mandato, com a aplicação do inciso VI, do art.55 conjuntamente com seu §2º. O voto do Ministro Teori argumenta que é possível que o parlamentar continue no exercício do mandato mesmo após a condenação criminal:

Tenho convicção formada de que a condenação criminal transitada em julgado tem como efeito secundário, natural e necessário, a suspensão dos direitos políticos, mas que a suspensão dos direitos políticos não gera, necessária e naturalmente, a perda do cargo público. Se fosse assim, qualquer pessoa, qualquer servidor público de qualquer natureza - seja agente político, seja juiz, seja agente judiciário, seja servidor profissional - perderia o seu cargo automaticamente pela suspensão dos direitos políticos. A suspensão dos direitos políticos é condição de assunção de cargo público, é condição legal de elegibilidade, mas não é uma condição necessária para manutenção de cargo, especialmente de cargos públicos estáveis. (...) No caso específico dos parlamentares, essa relação natural entre suspensão dos direitos políticos e perda do cargo público também não se estabelece como consequência natural.

E a Constituição, no art. 55, parágrafo 2º, diz claramente que, nesses casos, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. Essa decisão deve ser considerada como decisão de natureza constitutiva¹⁴⁸

Ainda é prematuro se tratar o último entendimento como aquele pacificado pelo STF pois a própria corte oscila em suas decisões à medida que muda de composição, tendo mais uma vez José Levi se manifestado sobre o tema:

Portanto, melhor seria que a perda do mandato parlamentar sempre decorresse de modo automático da condenação criminal transitada em julgado. No entanto, o texto constitucional, no ponto, é ambíguo:

¹⁴⁷JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. cit, p.8-14

¹⁴⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 565, Relator(a): Min. Carmem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2013, Acórdão eletrônico DJe-098. Divulgado em 22-05-2014. Publicado em 23-05-2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4024333>. Acessado em 17 de julho de 2020

em sua literalidade, parece reclamar decisão da Casa parlamentar respectiva. Fora daí, é necessário interpretar de modo construtivo, ainda que bastante natural. O Supremo Tribunal Federal, no ponto, tem hesitado em razão de a Constituição efetivamente não ser clara, bem assim por força de flutuações em sua composição (o que é uma contingência natural).¹⁴⁹

A doutrina tem-se mantido firme no posicionamento de que a dubiedade nos casos da perda do mandato parlamentar por condenação criminal transitada em julgado foi um equívoco de constituinte originário e que deveria ser mais bem trabalhada pela jurisprudência, conforme entende Lenio Streck e outros, no Comentários à Constituição:

Tal opção do legislador constituinte nos parece desafortunada, vez que quebra o código binário do direito (ora, ou houve condenação criminal transitada em julgado, ou não houve) e, mais, permite que o corporativismo transforme o mandato e seu exercício em propriedade particular dos parlamentares que poderão negociar, a seu talante, sobre a cassação ou não de seus colegas. De todo modo, trata-se de um problema a ser resolvido de lege ferenda e/ou a partir da institucionalização de uma tradição interpretativa, a ser aplicada respeitando a coerência e a integridade. Nesse sentido, parece correto afirmar que crimes contra o patrimônio, a administração pública em geral, atentados dolosos contra a vida (incluídos os delitos sexuais), devem fazer parte de um “núcleo duro” de hipóteses de perda de mandato. Isto é, essa modalidade de crimes não poderia ensejar absolvição do parlamentar por seus pares.¹⁵⁰

Dessa forma, de maneira breve, abordamos as hipóteses para a cassação do mandato parlamentar, em suas diversas vertentes. Adiante, iremos analisar as hipóteses constitucionais do art. 55 para a extinção antecipada do mandato parlamentar.

3 AS HIPÓTESES DE EXTINÇÃO DO MANDATO PARLAMENTAR

Dando sequência ao estudo das hipóteses de perda de mandato parlamentar, abordaremos a partir de agora as hipóteses do enquadramento como extinção do mandato parlamentar. Como já dito, o §3º do art. 55 traz que as hipóteses dos incisos III a V são de extinção do mandato parlamentar, também devendo ser lida dessa forma a prescrição trazida pelo inciso IV, já que se trata de uma responsabilização eminentemente jurídica, que leva em conta apenas o aspecto positivo da norma em questão sem realizar nenhum juízo de valor sobre o ato praticado pelo parlamentar. Nas hipóteses da extinção do mandato parlamentar caberá à casa legislativa apenas verificar a situação fática insuperável e declarar a perda antecipada do mandato político.

Em via de regra, a extinção do mandato parlamentar ocorre pelo descumprimento das seguintes vedações: (i) o não comparecimento, em cada sessão

¹⁴⁹JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. cit, p.8-14

¹⁵⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*.cit, p-2285

legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que o parlamentar pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada (art. 55, III, CF); (ii) pela perda ou suspensão dos direitos políticos (art. 55, IV, CF) e (iii) por decretação da Justiça Eleitoral, nos casos previstos na Constituição (art. 55, V, CF).

3.1 DO NÃO COMPARECIMENTO, EM CADA SESSÃO LEGISLATIVA, À TERÇA PARTE DAS SESSÕES ORDINÁRIAS (ART. 55, III, CF).

Iniciaremos o estudo das hipóteses de extinção do mandato parlamentar pelo inciso III do art. 55, *in verbis*:

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

(...)

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;

Preocupação do constituinte originário a respeito do não comparecimento do parlamentar às sessões legislativas data da constituição de 1934, na qual já havia a previsão de que o parlamentar não poderia se ausentar por mais de 06 meses consecutivos no exercício de sua função legislativa.¹⁵¹

Essa também foi a preocupação do poder constituinte derivado decorrente paulista que, em sua Carta Magna promulgada em 05 de outubro de 1989, art. 10 declara que:

Artigo 10 - A Assembleia Legislativa funcionará em sessões públicas, presente, nas sessões deliberativas, pelo menos um quarto de seus membros e, nas sessões exclusivamente de debates, pelo menos um oitavo de seus membros.

§1º - Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Assembleia Legislativa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

§2º - O voto será público.

A presença do parlamentar nas sessões e comissões faz parte do seu encargo como agente político. Não basta a elaboração de votos e pareceres técnicos, é necessário que o parlamentar, o depositário da confiança do cidadão-eleitor, compareça às sessões, e sua ausência excessiva e injustificada é punível com a perda antecipada do mandato.

Essa primeira hipótese para perda antecipada do mandato parlamentar como forma de extinção ilustra bem o conceito de responsabilização jurídica, pois, nesse caso, a norma é muito clara, pouco cabendo interpretações políticas e juízo de valor sobre ela, tratando-se de averiguação quantitativa. Corrobora com essa leitura Telma Lisowski:

Veja-se que a decretação da perda do mandato do parlamentar em razão da extrapolação do máximo de ausências permitidas é feita sem

¹⁵¹ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, cit, p.142

qualquer participação de órgãos do Poder Judiciário, o que nem por isso significa que essa é uma responsabilização política. É, isto sim, uma responsabilização jurídica em razão da objetividade do critério em questão: basta que o parlamentar deixe de comparecer ao terço das sessões ordinárias da Casa a que pertence para que o procedimento de cassação possa ser deflagrado, não havendo maiores ilações interpretativas a serem feitas.”¹⁵²

Faz-se necessário destacar o conteúdo restrito da norma constitucional, já que o constituinte originário preocupou-se apenas em limitar o número de ausências às sessões ordinárias, não fazendo menção às sessões extraordinárias ou ao comparecimento nas comissões especiais temáticas ou nas comissões permanentes. Segundo o Glossário de termos legislativos do Senado Federal, sessão ordinária é o “período correspondente ao ano de trabalho parlamentar, iniciando-se em 2 de fevereiro e encerrando-se em 22 de dezembro, com recesso parlamentar de 18 a 31 de julho. A sessão não será interrompida enquanto não for aprovado o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pelo Congresso Nacional.”¹⁵³

As comissões especiais e temáticas constituem um importante local da atividade parlamentar, constituindo-se como parte integrante – e fundamental – do processo legislativo ordinário. Esse fenômeno eleva o procedimento deliberante à destacada condição de real e concreta fonte propulsora da legislação pátria¹⁵⁴. Segundo o entendimento de Lisowski:

A finalidade dessa disposição é fazer com o que representante efetivamente acompanhe as discussões políticas e os trabalhos parlamentares ao longo do tempo em que estiver ocupando uma cadeira do Congresso Nacional, de nada adiantando que esse acompanhamento fique concentrado em determinados momentos do mandato¹⁵⁵

O texto constitucional é muito claro ao, de maneira taxativa, determinar apenas duas exceções que justificam a ausência do parlamentar a um terço das sessões ordinárias: a licença ou missão autorizada pela Casa, que aparecem mais bem explicadas no inciso II do art. 56: licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, nesse caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa. Para melhor entendermos essas exceções é necessário um breve estudo do *art. 56, in litteris*:

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

¹⁵² LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de mandato parlamentar: sugestões de reforma do sistema brasileiro para aprimoramento da representação política*, cit, p-117

¹⁵³ BRASIL. Senado Federal. *Glossário de termos legislativos*.: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018. -- 1. ed. – Brasília. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario>, p. 71

¹⁵⁴ CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p-319

¹⁵⁵ LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de mandato parlamentar: sugestões de reforma do sistema brasileiro para aprimoramento da representação política*, cit, p-120

I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

§ 2º Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 3º Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.

O tratamento de exceção dado ao afastamento para licenças médicas ou licenças para tratar de assuntos particulares possui duas implicações distintas no que se refere à remuneração: na licença por motivo de saúde, sem prazo, o parlamentar não deixa de receber a remuneração devida; enquanto na licença para tratar de interesses particulares, com prazo máximo de cento e vinte dias, o constituinte vedou expressamente o recebimento de remuneração, porquanto na situação acha-se excluído qualquer interesse público, pois inexistente o exercício do mandato, prevalecendo somente os interesses particulares do mandatário.¹⁵⁶

Ademais, ainda há a exceção de nomeação para cargos de alto escalão, tais como Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária, hipótese prevista no inciso I do art. 56 e que, além de garantida a preservação do mandato, o parlamentar pode optar por qual remuneração receber, apenas sendo vetado o duplo pagamento pela Fazenda Pública, tal como garante o art. 56, §3º da Constituição Federal.

Porém, se o constituinte originário acertou no tratamento dado às licenças, não podemos dizer que fez o mesmo uso do bom direito no tocante à participação do parlamentar nas sessões deliberativas das comissões permanentes¹⁵⁷, especiais¹⁵⁸ ou das

¹⁵⁶CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, cit, p.145

¹⁵⁷ Segundo o Glossário de Termos Legislativos do Senado Federal, comissão permanente é : órgão especializado integrante da estrutura institucional da Casa Legislativa, com campo de atuação temática previamente definido no regimento interno. Geralmente com competência deliberativa, aprecia os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e também exerce o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União no âmbito do respectivo campo de atuação.

¹⁵⁸ Comissão temporária que pode ser constituída com o fim de emitir parecer sobre: 1) proposta de emenda à Constituição Federal; 2) projeto de código; 3) proposição que verse matéria de competência de mais de três comissões de mérito. Existem ainda mais três casos em que a comissão especial pode ser constituída: 1) para modificação ou reforma do RICD; 2) em havendo processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-presidente da República e Ministro de Estado; 3) quando o Presidente da Câmara assim determinar

sessões extraordinárias¹⁵⁹, pois as ausências nestas ocasiões, na leitura textual da constituição, não contam no computo das faltas que provocam a extinção do mandato parlamentar.

3.2 DA PERDA OU SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS (ART. 55, IV, CF).

A análise desta hipótese para a perda antecipada do mandato parlamentar por meio da extinção dependerá, primeiramente, da conceituação de *direitos políticos*, bem como o significado de *perda ou suspensão* e, por fim, em mais uma análise remissiva e de interpretação sistemática, *as hipóteses em que esse consolida a perda destes direitos*.

São direitos políticos os deveres constituídos ao cidadão e os direitos de participação da formação do governo ou de suas decisões. José Afonso da Silva conceitua brevemente direitos políticos dando-lhes como conotação eleitoral, definindo como “conjunto de regras que regula os problemas eleitorais, quase como sinônima de direito eleitoral”¹⁶⁰. Na lição clássica de Pimenta Bueno temos que:

Os direitos políticos são prerrogativas, os atributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou só indireta, mais ou menos ampla segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *jus civitatis*, os direitos cívicos, que se referem ao poder público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de votante ou eleitor, os direitos de deputado ou senador, ao ocupar cargos políticos, e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado¹⁶¹

É necessário lembrar que a *cassação* dos direitos políticos é vedada pela Constituição de 1988, por ser um instrumento de cunho autoritário, largamente utilizado pela ditadura militar, inclusive com a cassação dos mandatos legislativos por meio do Ato Institucional nº 1. Há uma distinção a ser feita aqui, na diferenciação entre *perda e suspensão*. Para Alexandre de Moraes, a perda dos direitos políticos “configura a privação definitiva dos mesmos”¹⁶². Já a suspensão dos direitos “caracteriza-se pela temporalidade da privação”¹⁶³. Também encontramos nos ensinamentos de José Jairo Gomes uma explicação:

A seu turno, perder é deixar de ter, possuir, deter ou gozar algo; é ficar privado. Como é óbvio, só se perde o que se tem. A ideia de perda liga-se à de definitividade; a perda é sempre permanente, embora se possa recuperar o que se perdeu.

¹⁵⁹ Sessão que se realiza em dia ou hora diversos dos prefixados para as sessões ordinárias. Tem a duração de quatro horas e é destinada exclusivamente à discussão e votação das matérias constantes da Ordem do Dia.

¹⁶⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. cit, p-344-345

¹⁶¹ PIMENTA BUENO, José Antonio. *Direito público brasileiro e análise da constituição do império*. cit. p-458

¹⁶² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. cit. p-377

¹⁶³ Idem, p-379

Já a suspensão (...) trata-se, portanto, de privação temporária de direitos políticos. Só pode ser suspenso algo que já existia e estava em curso. Assim, se a pessoa ainda não detinha direitos políticos, não pode haver suspensão¹⁶⁴

As hipóteses para a perda ou suspensão dos direitos políticos estão previstas no art. 15 da Constituição Federal, sendo elas: (i) cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; (ii) incapacidade civil absoluta; (iii) condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; (iv) recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; (v) improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

3.3 POR DECRETAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL, NOS CASOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO (ART. 55, V, CF).

A última hipótese constitucional para a perda antecipada do mandato parlamentar, conforme dita o inciso V, do artigo 55, lido conjuntamente com o §3º do mesmo artigo é aquela em que extinção do mandato origina-se por decisão da Justiça Eleitoral que, como se sabe, possui função administrativa e jurisdicional. As causas eleitorais de extinção de mandato relacionam-se a eventos ocorridos durante o processo eleitoral. A depender de suas naturezas e extensão, tais fatos podem macular os votos e o resultado das eleições, bem como o ato de proclamação dos eleitos e a própria diplomação.¹⁶⁵

O estudo dessa hipótese é bastante abrangente, pois são inúmeros os casos prescritos pelo ordenamento jurídico pátrio, destacando-se os casos do art. 121, § 4º, III da CF (decisões que *versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais*) e IV (decisões que *anulem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais*); os casos do art. 14, e seus parágrafos, que tratam da *ação de impugnação de mandato eletivo*, pela qual qualquer interessado pode requerer, perante a Justiça Eleitoral, a impugnação de mandato eletivo quando houver prova de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (ocorridos durante a campanha eleitoral); e quando de apreciação de pedido de perda do mandato por prática de *infidelidade partidária*¹⁶⁶.

Assim, expostos de maneira breve os casos previstos de perda do mandato parlamentar por decretação da Justiça Eleitoral temos que tais decisões possuem, como efeito imediato, o poder-dever da Mesa da Casa Legislativa de declarar, *ex officio*, a perda do mandato parlamentar, cumprindo o preceituado no §3º do art. 55 do texto constitucional.¹⁶⁷

¹⁶⁴ GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*– 14. ed. rev., atual. e ampl.cit.p-39-40

¹⁶⁵ Idem, p-861

¹⁶⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*.cit, p-2060

¹⁶⁷ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, cit, p.162.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, após o estudo da cassação do mandato parlamentar que, via de regra, ocorre pelo descumprimento das seguintes vedações: (i) por meio das incompatibilidades parlamentares (art. 55, I, CF); (ii) pela quebra de decoro parlamentar (art. 55, II, CF) e (iii) pela condenação criminal transitada em julgado (art. 55, IV, CF), bem como após o estudo da extinção do mandato parlamentar, que ocorre pelo descumprimento das seguintes vedações: (i) o não comparecimento, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que o parlamentar pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada (art. 55, III, CF); (ii) pela perda ou suspensão dos direitos políticos (art. 55, IV, CF) e (iii) por decretação da Justiça Eleitoral, nos casos previstos na Constituição (art. 55, V, CF), finalizamos as hipóteses constitucionais previstas para a perda antecipada do mandato parlamentar.

O ponto central do trabalho foi o estudo analítico das hipóteses de perda antecipada do mandato parlamentar, descrito na Constituição Federal em seu artigo 55. A perda do mandato pode advir de causa natural, como a morte, a renúncia fundada em argumentos particulares ou como forma de sanção punitiva ao parlamentar. Essa sanção será devida pelo descumprimento de vedações impostas ao representante eleito e subdividem as hipóteses de perda em cassação do mandato, baseada na responsabilização política e na extinção do mandato, fundamentado em critérios de responsabilização jurídicos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *As imunidades parlamentares na Constituição Brasileira de 1988*, in: Anuário Português de Direito Constitucional, v. 3, 2003

BALBANI, Arthur Paku Ottolini. FONSECA, Lucca Lopes Monteiro da. *A perda de mandato parlamentar no direito constitucional brasileiro: tendências e desafios*. Revista da Fac. Dir. Univ. São Paulo, v.113, jan/dez 2018

BANDEIRA, Daniela Böck. MEGARÉ, Plínio. *Imunidades e garantias parlamentares*. Perda do mandato parlamentar diante da condenação criminal. RIL Brasília a.54, n. 216, out/dez 2017

BIM, Eduardo Moreira. *A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: Sindicabilidade jurisdicional e tipicidade*. Revista de informação legislativa, Brasília a. 43 n.169 jan/mar. 2006

BRASIL, Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, publicado no DOU em 11.01.2002

BRASIL. Senado Federal. *Glossário de termos legislativos*.: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018. -- 1. ed. -- Brasília. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario>

BRASIL. Senado Federal. *Dá nova Redação ao Regimento Interno do Senado Federal*. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1997, de 30 de setembro de 1997, publicado no

DOU em 01.10.1997, p.21814, col 1, Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563978>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 565, Relator(a): Min. Carmem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2013, Acórdão eletrônico DJe-098. Divulgado em 22-05-2014. Publicado em 23-05-2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4024333>. Acessado em: 17-06-2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 21.360-4/DF. Impetrante: Antonio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Néri da Silveira. *Diário da Justiça*, 23 abr. 1993^a. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85503>,

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, São Paulo: Atlas, 2005

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013

CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018

JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v.5, nº2, 2015

LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de mandato parlamentar: sugestões de reforma do sistema brasileiro para aprimoramento da representação política*. Tese de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 34^a ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PIMENTA, Bueno. José Antonio. *Direito público brasileiro e análise da constituição do império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ed. Malheiros. 25^a ed. 2005.

SOARES, Alessandro de Oliveira. *Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011