

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 313-A, DE 2013, DO SENADO FEDERAL, QUE "ALTERA O ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA TORNAR AUTOMÁTICA A PERDA DO MANDATO DE PARLAMENTAR NAS HIPÓTESES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA OU DE CONDENAÇÃO POR CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA", E APENSADA**

---

**AUTOR: SENADO FEDERAL  
RELATOR: RAUL HENRY**

**VOTO EM SEPARADO**

**Relatório**

Oriunda do Senado Federal, onde teve como primeiro signatário o Senador Jarbas Vasconcelos, esta PEC altera os §§ 2º e 3º do artigo 55 da Constituição Federal, suprimindo a previsão de voto secreto nos procedimentos de perda de mandato, e estipulando que tal perda será declarada imediatamente pela Mesa da Casa respectiva, nas hipóteses em que o parlamentar, após o trânsito em julgado, "(...) perder ou tiver suspensos os direitos políticos" ou "(...) sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado", pela prática de improbidade administrativa, quando "imposta a pena de perda do cargo ou da função pública"; ou "quando a condenação criminal tenha por efeito a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo, nas hipóteses previstas em lei".

Apensada à PEC n.º 313/2013, encontra-se a PEC n.º 311/2013, que tem como primeiro signatário o Deputado Vieira da Cunha; ela limita-se a alterar a redação do §2º do artigo 55, prevendo a perda de mandato por declaração de ofício da respectiva Mesa nas hipóteses de: a) ato doloso de improbidade, quando

suspensos os direitos políticos; b) crime doloso contra a administração pública; e c) crime doloso em que for aplicada pena privativa de liberdade superior a 4 anos.

Em seu parecer, o relator nesta Comissão Especial, Deputado Raul Henry, vota pela aprovação da PEC n.º 313/2013 e pela rejeição da PEC n.º 311/2013, defendendo que “(...) o Congresso Nacional tome à frente dessa discussão e por meio de uma emenda constitucional esclareça os conflitos existentes no atual Texto Constitucional”.

### **Considerações e declaração de voto**

O que nos motiva a apresentar o presente Voto em Separado é o entendimento em sentido diverso, qual seja, o de que inexistente discrepância real no texto da Constituição Federal; e isto porque, conforme aponta unanimemente a doutrina constitucional, tal hipótese é juridicamente impossível, não havendo antinomia aparente que não possa ser resolvida por um esforço interpretativo e integrativo da Carta Magna.

A nosso ver, um dos parâmetros hermenêuticos consagrados pelo Direito – o **princípio da correção funcional** – é justamente a chave para a solução da suposta contradição entre os artigos 15 e 55 da Constituição, pois dispõe, segundo Inocêncio Mártires Coelho<sup>1</sup>, que

*“(...) instituindo a norma fundamental um sistema coerente e previamente ponderado de repartição de competências, não podem os seus aplicadores chegar a resultados que perturbem o esquema organizatório-funcional nela estabelecido, como é o caso da **separação dos poderes**, cuja observância é consubstancial à própria ideia de Estado de Direito”.*

A propósito, nossa posição é a de que a solução apontada pelas PEC’s em análise efetivamente tende à abolição da separação entre os Poderes, o que

---

<sup>1</sup>

Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 5ª Ed., págs. 176

torna inadmissível sua deliberação por força do artigo 60, §4º, inciso III, da Constituição Federal. É esse o sentido da doutrina de José Afonso da Silva<sup>2</sup>:

“(...) *Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação dos Poderes. (...) O Presidente da República não interfere na função jurisdicional, em compensação os ministros dos tribunais superiores são por ele nomeados, sob controle do Senado Federal, a que cabe aprovar o nome escolhido (art. 52, III, a). São esses alguns exemplos apenas do mecanismo dos freios e contrapesos, caracterizador da harmonia entre os poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro (...)*”. (grifou-se).

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, sobressaem as manifestações dos Ministros Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, por ocasião do julgamento da Ação Penal 470; reproduzimos parte do seu teor em homenagem ao zelo republicano que demonstram na preservação da supremacia da Representação Popular e conseqüentemente do próprio Estado Democrático Direito, zelo esse que o ativismo de poderosas forças antidemocráticas por vezes faz rarear aqui mesmo neste Parlamento:

## **PLENÁRIO**

### **AP 470/MG - 220**

O Plenário retomou julgamento de ação penal movida, pelo Ministério Público Federal, contra diversos acusados pela suposta prática de esquema a envolver crimes de peculato, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, gestão fraudulenta e outras fraudes — v. Informativos 673 a 685 e 687 a 691. Na sessão de 10.12.2012, prosseguiu-se a análise sobre a perda de mandato parlamentar quanto aos deputados federais João Paulo Cunha, Valdemar Costa Neto e Pedro Henry, assim como em relação a José Borba, atualmente prefeito. A **Min. Rosa Weber**, ao acompanhar o Revisor, manifestou que **a possibilidade de perda automática do mandato parlamentar em decorrência de condenação judicial sofrida pelo respectivo titular seria tema extremamente sensível para o**

---

<sup>2</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª Ed., págs. 67 e 111

**equilíbrio dos Poderes.** Mencionou que a **presença dos institutos relativos a prerrogativa, inviolabilidade e imunidade parlamentares em geral seria necessária.** Destarte a **Constituição não poderia ser interpretada de modo a não a contemplá-los.** Registrou que as prerrogativas parlamentares não configurariam direito cuja finalidade seria a proteção dos próprios parlamentares, mas **sim da representação popular por eles exercida.** Portanto, **sua legitimidade derivaria do direito fundamental dos indivíduos de governar a si mesmos.** Consignou que cometimento de atos que levassem a condenação criminal de representante do povo poderia, de fato, ser entendido como quebra da relação de confiança, pressuposto do mandato. [AP 470/MG, rel. Min. Joaquim Barbosa, 10 e 13.12.2012. \(AP-470\)](#)

#### **AP 470/MG - 221**

**Assinalou que o juiz competente para julgar sobre o exercício do poder político, do poder de representação, seria o povo soberano, que o faria diretamente no caso de democracias, cujas Constituições previssessem o instituto do recall, ou por meio de seus representantes na hipótese no art. 55, VI, § 2º, da CF** (“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 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”). **Observou que a Constituição de 1988 restabelecera em sua plenitude o respeito ao postulado da separação de Poderes, desprestigiado pelo regime antecedente, como princípio basilar de democracia representativa.** Ressaltou que, satisfeitas as condições exigidas pela legislação eleitoral para o reconhecimento de sua legitimidade, o mandato se revestiria, durante o período para o qual constituído, da qualidade da intangibilidade. Somente poderia ser afetado nos casos expressamente previstos pela Constituição. **Ponderou ser a melhor exegese aquela que não atribuisse ao art. 92 do CP** (“Art. 92 - São também efeitos da condenação: I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo. Parágrafo único - Os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença”) **a tarefa de vetor interpretativo a partir do qual se deduziria o sentido dos artigos 15, III, e 55, IV e VI, da CF.** Portanto, **o sentido da norma constitucional haveria de ser extraído, primordialmente, dela mesma, tomada como sistema, e não da legislação infraconstitucional que a ela se submeteria.** [AP 470/MG, rel. Min. Joaquim Barbosa, 10 e 13.12.2012. \(AP-470\)](#)

(...)

#### **AP 470/MG - 223**

Ressaiu que a perda do mandato eletivo de deputado federal ou senador estaria condicionada à manifestação da maioria absoluta da respectiva Casa Legislativa por expressa imposição do art. 55, §2º, da CF. A destituição de mandato de deputado ou senador, portanto, no caso de condenação criminal transitada em julgado, revestir-se-ia de contornos políticos e, sendo o mandato instituto de representação política dos governados, somente àqueles teria sido conferida a legitimidade para se pronunciar pela sua revogação. Por derradeiro, **afirmou que negar a plena eficácia do art. 55, § 2º, da CF implicaria a anulação, pelo Poder Judiciário, dos votos recebidos pelo mandatário que posteriormente fora condenado.** Os Ministros Dias Toffoli e Cármen Lúcia também seguiram o Revisor. **O Min. Dias Toffoli aduziu que a aparente antinomia entre os artigos 15, III, e 55 da CF seria resolvida pelo critério da especialidade.** Assim, os

**parlamentares estariam excluídos da abrangência do art. 15, III, da CF, por lhes ser aplicável, especificamente, o seu art. 55.** Consignou que essa discussão não alcançaria José Borba, prefeito, no que os demais Ministros aquiesceram. **A Min. Cármen Lúcia explicitou que, em face do princípio da separação de Poderes, a perda do mandato não seria consectário automático de condenação criminal emanada do STF, o qual se restringiria à jurisdição, de modo que caberia à respectiva casa do Congresso Nacional decidir sobre a referida perda, a teor do art. 55, § 2º, da CF.** [AP 470/MG, rel. Min. Joaquim Barbosa, 10 e 13.12.2012. \(AP-470\)](#)

Em conclusão, entendemos que a diversidade de entendimentos na Suprema Corte quanto ao melhor sentido do texto constitucional é fato da mais absoluta normalidade institucional, própria da função interpretativa da Carta Magna por um colegiado de consagrados juristas, que para tanto dispõem de tradicionais parâmetros hermenêuticos; por isso, inexistente qualquer motivo real para suprimir uma garantia que, repita-se, não é dos parlamentares em si, mas sim integrante do rol de instrumentos que concretizam a supremacia da Representação Popular e realizam a defesa do Estado Democrático de Direito. Voto, pois, contrariamente ao parecer do relator, no sentido da inadmissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição n.º 313/2013 e 311/2013 por ofensa ao princípio constitucional da Separação dos Poderes e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala das reuniões, 19 de fevereiro de 2014

**SIBÁ MACHADO**  
**Deputado Federal - PT/AC**