

19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

RELATOR PARA O : MIN. JOAQUIM BARBOSA

ACÓRDÃO

IMPETRANTE(S) : JOSÉ DIRCEU DE OLIVEIRA E SILVA
ADVOGADO(A/S) : ROBERTA MARIA RANGEL E OUTRO(A/S)
IMPETRADO(A/S) : MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
IMPETRADO(A/S) : CONSELHO DE ÉTICA E DECORO
PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
IMPETRADO(A/S) : RELATOR DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO
PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR. DECISÃO DO COLEGIADO. POSSIBILIDADE. MANDATO PARLAMENTAR. TRAMITAÇÃO E PROCESSAMENTO DE REPRESENTAÇÃO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. DEPUTADO FEDERAL LICENCIADO E INVESTIDO NO CARGO DE MINISTRO DE ESTADO. LIMINAR INDEFERIDA.

1. Nos órgãos jurisdicionais de composição múltipla, em regra a colegialidade deve primar sobre a individualidade no processo de tomada de decisões. Assim, é faculdade do Relator, sempre que considerar relevante a matéria, submeter ao colegiado o julgamento de pedido de concessão de medida liminar em mandado de segurança.

2. Na qualidade de guarda da Constituição, o Supremo Tribunal Federal tem a elevada responsabilidade de decidir acerca da juridicidade da ação dos demais Poderes do Estado. No exercício desse mister, deve esta Corte ter sempre em perspectiva a regra de auto-contenção que lhe impede de invadir a esfera reservada à decisão política dos dois outros Poderes, bem como o dever de não se demitir do importantíssimo encargo que a Constituição lhe atribui de garantir o acesso à jurisdição de todos aqueles cujos direitos individuais tenham sido lesados ou se achem ameaçados de lesão. À luz deste último imperativo, cumpre a esta Corte conhecer de impetração na qual se discute se os atos ministeriais do parlamentar licenciado se submetem à jurisdição censória da respectiva câmara legislativa, pois a matéria tem manifestamente estatura constitucional, e não *interna corporis*. Mandado de segurança conhecido.

3. O membro do Congresso Nacional que se licencia do mandato para investir-se no cargo de Ministro de Estado não perde os laços que o unem, organicamente, ao Parlamento (CF, art. 56, I). Conseqüentemente, continua a subsistir em seu favor



a garantia constitucional da prerrogativa de foro em matéria penal (INQ-QO 777-3/TO, rel. min. Moreira Alves, DJ 01.10.1993), bem como a faculdade de optar pela remuneração do mandato (CF, art. 56, § 3º). Da mesma forma, ainda que licenciado, cumpre-lhe guardar estrita observância às vedações e incompatibilidades inerentes ao estatuto constitucional do congressista, assim como às exigências ético-jurídicas que a Constituição (CF, art. 55, § 1º) e os regimentos internos das casas legislativas estabelecem como elementos caracterizadores do decoro parlamentar.

4. Não obstante, o princípio da separação e independência dos poderes e os mecanismos de interferência recíproca que lhe são inerentes impedem, em princípio, que a Câmara a que pertença o parlamentar o submeta, quando licenciado nas condições supramencionadas, a processo de perda do mandato, em virtude de atos por ele praticados que tenham estrita vinculação com a função exercida no Poder Executivo (CF, art. 87, parágrafo único, incisos I, II, III e IV), uma vez que a Constituição prevê modalidade específica de responsabilização política para os membros do Poder Executivo (CF, arts. 85, 86 e 102, I, c).

5. Na hipótese dos autos, contudo, embora afastado do exercício do mandato parlamentar, o Impetrante foi acusado de haver usado de sua influência para levantar fundos junto a bancos "com a finalidade de pagar parlamentares para que, na Câmara dos Deputados, votassem projetos em favor do Governo" (Representação nº 38/2005, formulada pelo PTB). Tal imputação se adequa, em tese, ao que preceituado no art. 4º, inciso IV do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados que qualifica como suscetíveis de acarretar a perda do mandato os atos e procedimentos levados a efeito no intuito de "fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação".

6. Medida liminar indeferida.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em rejeitar a preliminar suscitada pelo senhor ministro Marco Aurélio de que o pedido de liminar retornasse ao relator para sua apreciação e, por unanimidade, excluir do pólo passivo o

MS 25.579-MC / DF *Supremo Tribunal Federal*

relator do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Em seguida, o Tribunal, por votação majoritária, conheceu da segurança, vencido o ministro Marco Aurélio. Também por votação majoritária, negou a liminar, vencidos os ministros Sepúlveda Pertence (relator), Eros Grau, e Presidente (Nelson Jobim).

Brasília, 19 de outubro de 2005.


JOAQUIM BARBOSA

-

Redator p/ o acórdão

19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

RELATOR PARA O : MIN. JOAQUIM BARBOSA

ACÓRDÃO

IMPETRANTE(S) : JOSÉ DIRCEU DE OLIVEIRA E SILVA
ADVOGADO(A/S) : ROBERTA MARIA RANGEL E OUTRO(A/S)
IMPETRADO(A/S) : MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
IMPETRADO(A/S) : CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS
IMPETRADO(A/S) : RELATOR DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO
PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

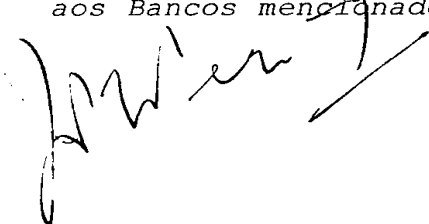
R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Os antecedentes do caso são notórios.

02. O PTB - Partido Trabalhista Brasileiro - em 29.7.05, representou ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados contra o Deputado **José Dirceu de Oliveira e Silva**, ora impetrante, porque:

"Em depoimentos prestados ao Procurador-Geral da República, em poder da egrégia Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios e perante a própria CPMI, respectivamente, por **MARCOS VALÉRIO FERNANDES DE SOUZA**, a 14 Jul 2005 e d. **RENILDA MARIA SANTIAGO FERNANDES DE SOUZA**, a 26 Jul 2005, deram conta de que o Representado, **JOSÉ DIRCEU**, enquanto licenciado dessa Casa para exercer as funções do cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil do Presidente da República, em conluio com o Secretário de Finanças do Partido dos Trabalhadores - PT, **DELÚBIO SOARES**, levantou fundos junto ao Banco Rural e Banco de Minas Gerais - BMG, tomados sob a intervenção e responsabilidade de **MARCOS VALÉRIO**, com a finalidade de pagar parlamentares para que, na Câmara dos Deputados, votassem projetos em favor do Governo.

À sua vez, tais fundos levantados como se empréstimos fossem, eram compensados pelo favorecimento aos Bancos mencionados - com cujos diretores, entre eles,



FLÁVIO GUIMARÃES (BMG) e **KÁTIA RABELO** (Rural), esteve reunido **JOSÉ DIRCEU** - e empresas de que participa **MARCOS VALÉRIO**, em contratos governamentais, de sua administração indireta ou autárquica, garantidos pela influência do Representado, de modo a que, embora tais mútuos não tenham sido honrados pelos tomadores, tampouco houvesse cobrança daquelas instituições financeiras de seu crédito.

Assim agindo, o Representado quebrou o decoro parlamentar, porquanto membro titular de mandato legislativo aí, valeu-se daquela atividade junto ao Poder Executivo, para interferir e fraudar o regular andamento dos trabalhos legislativos, alterando o resultado de deliberações em favor do Governo, infringindo a Constituição Federal, art. 55, inciso II e § 1º, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 244 e o Código de Ética e Decoro Parlamentar, art. 4º, inciso IV, pelo que se formula a presente Representação, a fim de que apresente a defesa que tiver, até final perda do mandato que detém."

03. Da representação do **PTB** originou-se o **Processo Disciplinar nº 4**, daquele Conselho, relator o Deputado Júlio Delgado, cuja instrução se deu por encerrada em 11 de outubro corrente.

04. O Deputado **José Dirceu de Oliveira e Silva** impetra mandado de segurança, com pedido liminar, contra o recebimento e o processamento da representação no referido **Conselho de Ética e Decoro Parlamentar**, e a eventual e conseqüente cassação do seu mandato parlamentar, obtido, enfatiza a petição, pelo voto de mais de 500 mil eleitores do Estado de São Paulo.

05. A petição, de fina lavra, ocupa-se:

a) em **preliminar**, do cabimento do "mandado de segurança para discutir violação a direitos líquidos e certos do Impetrante, os quais se materializam (1) diante da natureza jurídica e não política da questão ora discutida; (2) na iminente violação a direitos subjetivos de parlamentar; (3) na iminente possibilidade do Impetrante vir a ser privado de seus direitos por autoridade incompetente, em desobediência ao devido processo legal e com inobservância do princípio da separação e independência dos Poderes (art. 5º, incisos XXXV, XXXVII, LIII e LIV; art. 102, I, "c" e art. 2º, todos da CF)."

b) **no mérito**, da inadmissibilidade da submissão do impetrante à perda de seu mandato de congressista, dado que a conduta - aliás, inverídica, acentua -, que a ele se atribui **não diz**



respeito à sua atividade parlamentar, mas, pelo contrário, teria supostamente ocorrido ao tempo em que, **licenciado do mandato de Deputado**, ocupava o cargo de **Ministro de Estado**, no exercício do qual teria praticado o fato imputado, o que, em tese, o submeteria a diverso regime constitucional de responsabilidade (CF, art. 102, I, c);

c) e, finalmente, da **desproporcionalidade** das sanções a que se pretende sujeitar o requerente - perda do mandato (CF, art. 55, II) e inelegibilidade pelos oito anos subseqüentes (LC 64/90, art. 1º, I, b), mais rigorosas a que aquelas que lhe adviriam de eventual condenação por crime de responsabilidade (L. 1079/50, art. 2º).

06. O impetrante requer liminar "para o fim de se determinar a imediata suspensão da tramitação e processamento da Representação nº 38/2005, apresentada pelo PTB contra o ora Impetrante, atualmente correndo perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, até o julgamento final do presente **mandamus**".

07. Despachei, em 10 de outubro:

"Assim como tem sido admitido (v.g., MS 21564-QO, 10.9.92, **Gallotti**, RTJ 169/45; MS 22864-QO, 4.6.97, **Sydney**, RTJ 182/148; MS 23.047-MC, 11.2.98, **Pertence**, DJ 11.2.98), atento à relevância institucional da questão versada, submeto ao plenário do Tribunal o pedido liminar deste mandado de segurança."

08. No dia seguinte, 11 de outubro - o impetrante, conforme certidão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, noticia o encerramento, naquela data, da instrução probatória do processo disciplinar questionado e reitera "a urgência do pedido de liminar formulado haja vista a iminência da apresentação e votação do parecer do Relator".

09. Não obstante, já submetido o caso ao Plenário, deixei de decidir da liminar, de um lado, porque assumira o requerente os riscos decorrentes da demora no ajuizamento da impetração do mandado de segurança e, de qualquer sorte, a medida cautelar poderá ser eficazmente examinada pelo Tribunal antes do desfecho do processo disciplinar.

10. É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):

I

Sedimentou-se, na jurisprudência do Supremo Tribunal poder o relator do mandado de segurança - atentò à relevância das questões envolvidas e às circunstâncias do caso -, submeter ao plenário o pedido de liminar¹.

02. Estou em que o caso concreto - dado o ineditismo, ao menos, sob a ordem normativa vigente, e as implicações constitucionais do tema aventado -, alça-se a patamar de relevância que, a exemplo dos precedentes, recomenda que a decisão liminar seja confiada de logo ao Colegiado.

03. De resto, controvérsias como a presente trazem sempre ao proscênio o tema da demarcação entre a esfera da jurisdição do Poder Judiciário e a arena política do Congresso e, pois, da admissibilidade do mandado de segurança, a respeito do qual - ao contrário do que sucede a propósito simplesmente do deferimento, ou não, da liminar, no caso concreto -, se entende ser a decisão individual susceptível de reexame pela Corte, mediante agravo regimental².

¹ MS 21564-MC, 10.9.92, **Gallotti**, RTJ 169/45 e **STF - Impeachment**, 1996, p. 71,75; MS 22864, 4.6.97, **Sydney**, RTJ 182/148; MS 23047, 11.2.98, **Pertence**, DJ 14.11.03, impedido, no primeiro, e vencido, nos dois últimos, o em. Ministro **Marco Aurélio**.

² v.g., MS 21754-AgR, 7.10.93, **Rezek**, DJ 21.2.97.



04. Essas, em síntese, as razões pelas quais me decidi a pôr em Mesa o pedido liminar e, com ele, a admissibilidade do mandado de segurança.

II

05. Pretende o impetrante obter o trancamento do processo disciplinar, que ainda tramita no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, cujo parecer conclusivo deve ser encaminhado à Mesa e por ela incluído na ordem do dia para a deliberação do plenário da Câmara³.

06. Tenho, assim, por legitimados para figurar no processo como autoridades coatoras tanto aquele Conselho - que instaurou e dá curso ao processo disciplinar - quanto, em caráter preventivo, a Mesa da Câmara dos Deputados, à qual incumbiriam os passos ulteriores do procedimento.

07. Diferentemente, entendo carecer de legitimação - **ad processum** ou **ad causam**, conforme se entenda - o relator do processo disciplinar, órgão do Conselho, sem atribuições decisórias próprias: excluo-o, portanto, do mandado de segurança.

III

08. Tanto a renitente questão preliminar da jurisdição do Tribunal e conseqüente possibilidade do provimento mandamental pleiteado, quanto - admitido o mandado de segurança -, a concorrência em concreto dos pressupostos da medida liminar reclamam

³ Cf. Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (Resolução nº 25, de 2001), art. 14, IX e 16, § 2º.



aviventar algumas premissas acerca do instituto da perda do mandato do congressista pela chamada "quebra do decoro parlamentar".

09. Embora sem novidades a estadear a propósito, sou constrangido a rogar a paciência da Corte para fincar os alicerces do meu raciocínio.

IV

10. Parto da distinção, presente na obra de José Afonso⁴ entre a **cassação** e a simples **extinção** do mandato: "cassação" dilucida o mestre, com definição de Hely Lopes Meirelles -, "é a decretação da perda de mandato, por ter o seu titular incorrido em falta funcional, definida em lei e, punida com esta sanção"; já a "extinção do mandato", define, "é o perecimento do mandato pela ocorrência do fato ou ato que torna automaticamente inexistente a investidura eletiva, tais como a morte, a renúncia, o não comparecimento a certo número de sessões expressamente fixado (desinteresse que a Constituição eleva à condição de renúncia), perda ou suspensão dos direitos políticos".

11. "A utilidade e a razão da distinção" - colho de precioso estudo inédito de Eduardo Fortunato Bim⁵, que o autor teve a fineza de enviar-me - "reside na necessidade ou não de votação da Câmara ou do Senado para a perda do mandato do parlamentar e, ipso facto, na existência (cassação) ou inexistência (extinção) de juízo político do parlamento".

⁴ José Afonso da Silva - Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed, Malheiros, 2005, p. 539.

⁵ Eduardo Fortunato Bim - **A Cassação do Mandato por Quebra de Decoros Parlamentar: Sindicabilidade Jurisdicional e Tipicidade**, inédito, recebido por correio eletrônico.



12. "Para os casos de cassação (incisos I, II e VI do art. 55 da CF), há necessidade de votação secreta pela maioria absoluta dos membros da casa, mediante a provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada a ampla defesa. Nos de extinção do mandato (CF, art. 55, incs. III, IV e V) haverá apenas a declaração da Mesa, não votação secreta por maioria absoluta".

13. "Na cassação", - infere daí o autor -, "a decisão tem natureza constitutiva; na extinção, meramente declaratória".

14. Dos casos de **extinção**, não é preciso cuidar-se aqui: sua declaração pela Mesa é ato vinculado à existência do fato objetivo que a determina, cuja realidade, ou não, o interessado pode indubitavelmente submeter ao controle jurisdicional.

15. Já no tocante à **cassação** do mandato, a sua decretação, na maioria das hipóteses, é deliberação na qual se conjugam um juízo objetivo - e, assim, **vinculado** - de verificação de um fato - a infringência de regras expressas de incompatibilidade e vedação (no Brasil, enumeradas no art. 54 da Constituição) -, e um juízo **discricionário** da Câmara respectiva.

16. Dessa modalidade comum de cassações parcialmente vinculadas ao **acertamento de um motivo típico objetivo**, é que se impõe diferenciar aquela outra - presente em alguns ordenamentos constitucionais -, na qual a cassação do mandato parlamentar resta confiado, no final das contas, ao **juízo subjetivo e incontrolável da maioria**, mais ou menos qualificada, da Câmara respectiva, dada a utilização, como suposto normativo de sua decretação, de um "conceito indeterminado" - ou, em preito devido à lucidez de Eros



Grau⁶, à extrema imprecisão dos termos em que expresse o conceito na regra de direito.

17. Nessa última categoria é que se enquadrava - a par de outras similares no direito comparado - a previsão original, na Constituição de 1946 (art. 48, § 2º), da perda do mandato do Deputado ou Senador "*cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua Câmara, incompatível com o decoro parlamentar*".

V

18. Desconheço, a esse propósito, em outras ordens positivas, locução de termos tão imprecisos quanto essa, a do "*decoro parlamentar*", cujas conotações vão da sublimidade da Ética às frivolidades da Etiqueta.

19. Mas, é sabido, a pesquisa no direito comparado desvela que expressões de ambigüidade ou polissemia comparáveis tem sido utilizadas por outros documentos constitucionais para, ao fim e ao cabo, outorgar a uma maioria parlamentar - em geral, é certo, altamente qualificada - o poder de cassar o mandato de um membro das Câmaras.

20. Os exemplos, contudo, são pouco mais que raridades.

21. A fonte histórica mais notória é a Constituição dos Estados Unidos⁷ - se se faz a abstração devida de práticas britânicas, em relação às quais seria preciso levar em conta o caráter ambivalente

⁶ Eros Roberto Grau - Direito, Conceito de Normas Jurídicas, ed RT, 1988, p. 72

⁷ Art. 1º, s. 5, n. 2: "Each House may determine its members for **disorderly behaviour** and, with the Concurrence of two thirds, **expel** a member".



da Casa dos Lordes, a um tempo, Câmara Alta do Parlamento e Corte Suprema da Justiça.

22. É da Constituição americana que a da Argentina recebeu regra semelhante, ainda hoje em vigor⁸.

23. Na América Latina - afora o Brasil de ontem -, só identifiquei instituição similar na Constituição da Bolívia, de 1967⁹.

24. Na Europa continental, a partir dos países aos quais mais se afina a nossa cultura jurídica - França, Portugal, Espanha, Itália e Alemanha -, são desconhecidas cassações assim discricionárias de mandatos parlamentares.

25. Claro, não faz sentido mencionar textos constitucionais de regimes revolucionários de "partido único" - com marcante protagonismo na cassação -, entre os quais se situam os de alguns países africanos recém libertados, quando de sua promulgação¹⁰.

26. Trabalho recente e precioso editado pela **União Interparlamentar** dá testemunho eloquente da raridade, em todo o mundo, dessa categoria de cassação de mandatos¹¹.

⁸ Const. de La Nación Argentina, art. 66: "Cada Cámara hará su reglamento y podrá, con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por **desorden de conducta em el ejercicio de sus funciones**, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, **y hasta excluirle de su seno**; pero basta la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos."

⁹ Constituição da Bolívia, art. 67: In atribuciones de cada Cámara (...) 4. Separar temporal o **definitivamente**, com el acuerdo de dos tercios de votos, a cualesquiera de sus miembros por **graves faltas cometidas em el ejercicio de sus funciones**".

¹⁰ v.g., Argélia (1976), art. 135, 2; São Tomé e Príncipe, art. 23, 2; Guiné-Bissau (1973), art. 32, 2.

¹¹ Marc Van der Hulst: **The Parliamentary Mandate - A global comparative study**, Inter-Parliamentary Union, Genova, 2000, p. 20: "Parliaments in Many countries are not authorized to expel members permanently (Cyprus, France, Gabon, Lesotho,



27. A raridade da adoção de medidas similares não tem causado espécie, dados os riscos que traz consigo, de abusos do poder das maiorias.

28. "Basear no decoro parlamentar, para fazer o deputado ou senador perder o mandato" - advertira, entre nós, Sampaio Dória -, "é dar asas a vinditas políticas. Porque no conceito específico de decoro, há parcela de apreciação individual, de fugidio e de imponderável, no precisar a conveniência, a propriedade, a relação do ato com as circunstâncias. E daí o arbitrário no voto, ainda que por dois terços da Câmara ou do Senado..."

29. "Daí a excepcionalidade do remédio - acentua o mestre Reale ⁽¹²⁾ - "cujo caráter obsoleto é reconhecido pela maioria dos autores, exatamente pelo perigo de abusos que enseja, inclinando-se a legislação e a doutrina cada vez mais para outros processos de apuração de responsabilidade, nos casos de infração de deveres políticos, conferindo-se ao Parlamento a função de "denunciar", mas não a de "julgar" os próprios pares (Cf. Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale*", Nápoles, 1965, ... ed., pág. 404 e segs."

Norway, Romania and the European Parliament). Temporary suspension, on the other hand, is allowed in many cases as a disciplinary measure.

In countries where permanent expulsion is allowed, the grounds invoked are quite varied. In general, they fall into three categories: disciplinary penalties, loss of eligibility, and an activity that is incompatible with the mandate. Other grounds may also be invoked, for example in Latvia, where members can be expelled if their knowledge of the national language is found to be inadequate for the purpose of exercising their parliamentary mandate. And in the Thai Senate, where there is a procedure for expulsion of a member suspected of unlawful enrichment or corruption.

Procedures for expulsion from parliament are also extremely varied. The decision is often taken by a two-thirds majority of the assembly (Argentina, Israel, Jordan, United States of America). In Thailand, a majority of three quarters is required and in Finland one of five sixths. The expulsion procedure is usually based on a recommendation by a committee assigned to consider the case and report to the assembly.

¹² Miguel Reale, ob. cit., RDP 10/90.



VI

30. No Brasil, as duas primeiras constituições republicanas reduziram a perda do mandato parlamentar à hipótese de violação de expressas incompatibilidades e proibições impostas ao congressista (¹³), sendo certo que, na de 1934, a competência para o decreto de cassação se confiou ao "Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, mediante provocação do Presidente da Câmara dos Deputados, de Deputado ou eleitor, garantindo-se plena defesa ao interessado".

31. A cassação de mandatos, a juízo da câmara respectiva sobre a quebra do **decoro parlamentar**, só viria a surgir na Constituição de 1946 (¹⁴), que adotou fórmula tão aberta quanto as precedentes dos Estados Unidos e da Argentina.

32. À resistência daqueles que, como Milton Campos, insistiam na solução judiciarista, similar à de 1934, de modo a subtrair das câmaras a cassação do mandato de seus próprios membros (¹⁵), prevaleceu, no particular, o argumento de Aliomar Baleeiro, para quem o **quorum** de dois terços era garantia bastante (¹⁶):

¹³ Cf. Const. 1891, art. 24, parág. único; Const. 1934, art. 33, § 5º.

¹⁴ Const. 1946, art. 48, § 2º: "Perderá, igualmente, o mandato o Deputado ou Senador cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua Câmara, incompatível com o decoro parlamentar".

¹⁵ "E Milton Campos" - relata José Duarte (A Constituição Brasileira de 1946, 1947, 2/67) - "não aceita essas razões porque não são convenientes aos objetivos da moralidade visados pelo texto, de se entregar ao próprio Legislativo o julgamento do processo de perda do mandato. Bem sabemos que, via de regra, as questões desse caráter, submetidas ao Poder Legislativo, assumem feição política e no domínio da respectiva confiança costumam ser resolvidas. Haveria, ainda, natural constrangimento entre os pares para julgarem o processo, que, de certo modo, envolve o crime funcional ou de responsabilidade do representante da nação. Verifica-se, como tendência habitual das Constituições, retirar-se dos pares do acusado o julgamento dos crimes funcionais, dos processos de responsabilidade. Porque, então, iríamos entregar ao próprio Legislativo, à própria corporação de quem faz parte o acusado, o julgamento do seu caso?"

¹⁶ Apud José Duarte, ob. cit., 2/69.



"não é possível que uma Câmara que se presume, até prova em contrário, constituída de homens sensatos não possa eliminar um membro pelo voto de 2/3 de seus componentes."

33. A mesma lógica do **quorum** como requisito necessário e suficiente à validade da cassação preside à exegese apodítica de Pontes de Miranda ⁽¹⁷⁾: nela, a asserção implacável da exclusão do controle judicial, senão o que versasse sobre a existência dos dois terços - ainda que, ao tempo, viesse a sofrer, no Supremo, a contestação veemente de Nelson Hungria ⁽¹⁸⁾ -, tinha por si a literalidade da norma constitucional de 1946, a qual é de notar, ao contrário do de 1934, sequer reverenciava a garantia de defesa do mandatário ameaçado de cassação.

34. O que muitos não têm notado, entretanto, na doutrina como na jurisprudência, é que, no ponto - a proposição de **Pontes de Miranda** - correta, ou não, à luz da Constituição de 1946, sob a qual se elaborou -, já não se sustenta, desde a Carta de 1969, no tópico, acolhida pela Constituição: que, não obstante, se continue a repisá-la, é mais um exemplo da terrível força inercial da malsinada interpretação retrospectiva.

35. Surgem, de fato, com a Carta de 69, inovações radicais no tema ¹⁹: assim, de um lado, como causa da perda do mandato, à incompatibilidade "com o decoro parlamentar" se equiparou o procedimento "atentatório das instituições vigentes" ⁽²⁰⁾; de outro, subtraiu-se a exigência, para a cassação, do **quorum** de dois terços

¹⁷ Pontes de Miranda - **Comentários à Constituição de 1946**, 2ª. ed., 1953, II/257: "o elemento "incompatibilidade com o decoro parlamentar" é apreciado como **quaestio facti**. Com ele compõe-se o suporte fáctico da regra de direito material sobre perda do mandato: incompatibilidade com o decoro parlamentar mais votação de dois terços, que a enuncie, igual a perda do mandato".

¹⁸ RMS 2.319, de 1954, **Nelson Hungria**, RT 285/889.

¹⁹ A Constituição de 1967 - art. 37, II e § 1º - reproduzira no ponto, sem alterações a de 1946.

²⁰ Const 1969, art. 35, II.



dos membros da Casa (art. 35, III, e § 3º); de outra banda, porém - despercebidamente, ou não -, o terceto constituinte de 1969 ditou que - afora os dois de logo previstos, os casos de incompatibilidade com o **decoro parlamentar** seriam os **definidos** no regimento interno das câmaras.

36. No escólio ao § 1º do art. 35 da Carta outorgada, o d. Ferreira Filho ⁽²¹⁾ realça a inovação substancial (embora a critique), para aduzir:

"Este parágrafo foi uma inovação introduzida pela Emenda nº 1. Não constava do direito anterior. Procedeu, segundo parece, da intenção de precisar o campo do decoro parlamentar, tornando inquestionável abranger o abuso de prerrogativas e a percepção de vantagens ilícitas ou imorais.

É de se indagar, porém, se foi feliz a inovação. Por um lado, era ela dispensável. Ninguém, em sã consciência, recusaria o caráter de infração ao decoro parlamentar a todo ato que visasse à percepção de vantagens, ilícitas ou imorais. Por outro lado, ela restringiu o âmbito do decoro parlamentar. De fato, à luz deste parágrafo, cumpre afirmar, que não há infração ao decoro parlamentar apta a ensejar a perda do mandato, senão quando configurar ação ou omissão descrita como tal, na Constituição ou no regimento interno. Adotou-se, pois, aqui, o rígido princípio da legalidade criminal."

37. Em 1988, a Constituição - além de varrer o adendo ideológico da Carta de 69 -, retornou à exigência do **quorum** especial, que, no entanto, reduziu, dos dois terços de 1946 e 1967, à **maioria absoluta**, e, sob o prisma substancial, manteve, nos mesmos termos de 1969, o iniludível requisito de **tipificação regimental** das condutas que, a título de incompatibilidade com o **decoro parlamentar**, induzam à perda do mandato por decreto da câmara respectiva.

²¹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho: **Comentários à Constituição Brasileira**, Saraiva, 1974, 2/229.



38. É recordar a letra em vigor da Constituição:

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

(...)

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

(...)

§ 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."

39. A **cassação** do mandato eletivo por força da declaração da incompatibilidade do comportamento do mandatário com o decoro parlamentar - conforme o texto brasileiro de 1946 e as fontes históricas das quais fora transplantado - realmente constituía, segundo o **communis opinio doctorum**, uma cláusula aberta à decisão política das Câmaras legislativas, cujo controle havia de adstringir-se à verificação do **quorum** qualificado exigido para a sua validade.

40. No contexto normativo vigente, porém, não é mais assim: **decoro parlamentar** - antes, um conceito expresso em termos indeterminados, que servia de frouxa demarcação dos únicos limites constitucionais à vontade legislativa - reduz-se, no texto vigente, a circunscrever o bem jurídico a ser protegido, mediante a sanção de perda do mandato, cominada apenas às **hipóteses típicas** de sua violação: duas, definidas na Constituição mesma, e as demais, de definição reservada ao regimento da Casa Legislativa.



41. "Percebe-se - acentuou Eduardo Bim²², à luz do preceito em vigor - "que existem três hipóteses constitucionais de quebra de decoro parlamentar:

(i) os casos previstos no regimento (a mais ampla de todas);

(ii) o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional, Assembleias Legislativa e Câmara de Vereadores e

(iii) percepção de vantagens indevidas".

42. "Quando a acusação do comportamento incompatível com o decoro parlamentar, seja no Senado, seja na Câmara dos Deputados, for formalizada" - conclui o autor, com precisão - "é preciso que ela, sob pena de ofensa à Constituição, descreva conduta prescrita em uma daquelas três hipóteses constitucionais. A maior amplitude acusatória certamente residirá nos regimentos internos e nos seus respectivos códigos de ética e decoro parlamentar (como no caso da Câmara dos Deputados, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar como uma extensão do seu regimento interno".

43. Do tipo de linhas fluidas, que era, o conceito de decoro parlamentar, como observa com agudeza o mesmo autor, passou a ter agora, ao contrário, uma função limitadora da tipificação regimental de suas violações puníveis.

44. Por isso, quando a Constituição alude a **decoro** parlamentar - acentua ele, em passagem que não hesito em subscrever²³ - "ainda que remeta a sua definição ao regimento, não o faz de forma ilimitada, não passa um cheque em branco ao legislador regimental.

²² Eduardo Fortunato Bim - **A Cassação do Mandato por Quebra de Decoro Parlamentar: Sindicabilidade Jurisdicional e Tipicidade**, inédito, recebido por correio eletrônico, p. 3-4.

²³ Eduardo Fortunato Bim - **A Cassação do Mandato por Quebra de Decoro Parlamentar: Sindicabilidade Jurisdicional e Tipicidade**, inédito, recebido por correio eletrônico, p. 3-4.



Ainda que haja amplitude na definição dos atos incompatíveis com o decoro parlamentar não há como ignorar o conteúdo mínimo da expressão como algo que minimamente fira a dignidade, a imagem, a respeitabilidade do parlamento, sob pena de transformar-se a cassação pela quebra de decoro em uma desculpa para revogar mandatos legitimamente conferidos pelo povo".

45. Essa solução - a da tipificação das condutas indignas da representação parlamentar, que, afora a infringência de incompatibilidades e vedações explícitas, autorizem a cassação do mandato -, corresponde, vale notar, à tendência do direito comparado, pouco afeito à admissão de hipóteses indiscriminadas de perda da investidura eletiva²⁴.

46. Sob essa perspectiva constitucional - à qual, embora vigente há mais de três décadas, não se tem dado a atenção devida - é que se hão de examinar, no caso concreto, **primeiro**, a admissibilidade do mandado de segurança e, **segundo**, a viabilidade da pretensão deduzida.

VII

47. Essas considerações acerca do espectro normativo sob o qual há de ser vista hoje a questão aventada pelo impetrante dispensa, a

²⁴ Assinala Van der Hulst, ao cabo da síntese da pesquisa já mencionada (supra, n. 11) "Needless to say, permanent expulsion must remain an exceptional procedure confined to cases that are strictly specified in the relevant legal instruments. Otherwise, it could become a dangerous weapon - comparable to verification of credentials - in the hands of the majority." (tradução livre: "Desnecessário dizer, que a expulsão permanente deve permanecer como procedimento excepcional, confinado a casos que estão estritamente especificados nos instrumentos legais relevantes. Caso contrário, poderia se tornar uma arma perigosa - comparável à verificação de credenciais - nas mãos da maioria"); confira-se, por exemplo, a explícita previsão do Código de Ética, na Constituição do Equador, de 1998 ("Art. 136.-Los diputados que incurran en violaciones al Código de Ética serán sancionados con el voto de la mayoría de los integrantes del Congreso. La sanción podrá ocasionar la pérdida de la calidad de diputado.")



meu ver, de maiores indagações ser a instauração do processo disciplinar questionada, suscetível ou não, de controle jurisdicional pelo Poder Judiciário e, em concreto, de possível deslinde no presente mandado de segurança.

48. É de realçar que o processo disciplinar discutido teve seu objeto definido e adstrito à **imputação de fato** veiculada na representação que lhe deu início: é derivação, que parece óbvia, de um lado, da circunstância de estar ele submetido, por disposição explícita, à garantia constitucional da **ampla defesa**, e, de outro, de que a **legitimação** para provocá-lo esteja constricta à Mesa da Casa ou a partido político representado no Congresso ⁽²⁵⁾.

49. Ressalte-se que o impetrante, declaradamente, não pretende controverter neste processo a **veracidade** da imputação nem a **suficiência das provas** delas, pontos nos quais a jurisprudência do Tribunal - na cassação do mandato, como no **impeachment** presidencial -, tende efetivamente a reservar à Casa legislativa o "**monopólio da última palavra**" (tendência, à qual, na espécie, não me animo a aventar temperamentos).

50. O que a impetração submete ao Tribunal é só e unicamente que, dadas as circunstâncias inequívocas dos fatos imputados - o **tempo** em que teriam ocorrido e a **qualificação funcional de Ministro de Estado**, no exercício e em razão da qual os teria ele cometido - não haveria na representação, sequer em tese, objeto idôneo para a incriminação de ofensa ao decoro parlamentar, sujeita, como tal, à tipificação e à conseqüente perda do mandato eletivo.

²⁵ Const., art. 55(...), § 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".



51. No ponto específico, desde a textura aberta, das constituições de 1946 e 1967 até a exigência, surgida a partir de 1969, de **tipificação** das infrações ao decoro parlamentar - acolhida pela Constituição de hoje -, a jurisprudência do Supremo Tribunal não tem seguido uma trilha unívoca acerca da possibilidade e dos lindes do controle judiciário das deliberações congressionais.

52. A resenha das vacilações do Tribunal a respeito - muitas vezes, sutis - seria de valioso interesse acadêmico - desde a abertura do notável acórdão de **Nélson Hungria**, de 1954 ⁽²⁶⁾, até a linha ortodoxa da indevassável autoridade das Casas do Parlamento na matéria, defendida, com eloquência, em votos preciosos de **Paulo Brossard** ⁽²⁷⁾: a diversão, contudo, excederia as necessidades da decisão da causa e, por isso, poupo dela o Tribunal.

²⁶ Supremo Tribunal, RMS 2319, 5.1.1954, N.Hungria, RT 285/891: "Tenho para mim que é insustentável a tese do acórdão recorrido, segundo a qual não há indagar, sequer, se está comprovado o procedimento reputado incompatível com o decoro parlamentar.

Redundaria isso no reconhecimento do mais descontrolado arbítrio, flagrantemente irreconciliável com o art. 141, § 4º, da Constituição, desde que esteja em jogo a violação de direito individual. Em matéria de questões de natureza política, a apreciação destes pelo Poder Judiciário se impõe independentemente de tal natureza, toda vez que envolvam a lesão de um direito subjetivo individual.

Nem mais se controverte a respeito, notadamente em face do nosso vigente Direito Constitucional, que já não repete, por ocioso ou propiciador de confusões, o princípio de inacessibilidade das "questões exclusivamente políticas" à órbita de competência do Poder Judiciário.

Na espécie, a própria exigência legal do "motivo" de incompatibilidade do procedimento do senador, deputado ou vereador com o decoro parlamentar, está a evidenciar que não se trata de ato puramente arbitrário, nem mesmo apenas discricionário.

Não é exato que o reconhecimento dessa incompatibilidade atende a critério meramente subjetivo. Admiti-lo valeria por admitir, obliquamente, o arbítrio que a Constituição e a lei ordinária repelem.

Não fica ao puro capricho da Câmara Legislativa esse reconhecimento, pois, de outro modo, qualquer atitude de um de seus membros, por mais alheia ao decoro parlamentar, poderia ser considerada ofensiva deste, com a mais intolerável desgarantia à função do representante do povo".

²⁷ Cf. voto **Brossard** no MS 21.443, 22.4.91; **Gallotti**, RTJ 142, 791, 797: "(...) 11. Trata-se de uma competência exclusiva da Câmara e só ela, bem ou mal, pode



53. Tenho, no ponto - a respeito, em geral, dos limites do controle jurisdicional da Corte sobre as deliberações das Casas do Congresso Nacional - posição conhecida e manifestada em mais de uma oportunidade (²⁸), no sentido de que o decisivo - cuide-se de questão de hierarquia constitucional ou simplesmente de alçada regimental - é saber se há, ou não, a pretensão de um direito subjetivo lesado ou ameaçado - o que - sendo a resposta afirmativa - é bastante para tornar sem sentido - "um peso morto", no dizer de Castro Nunes -, a indagação sobre se a questão é, ou não, **interna corporis** e tem, ou não, caráter político.

54. E essa pretensão de direito subjetivo - suficiente a legitimar o controle jurisdicional sobre as deliberações do Poder Legislativo -, "não precisa ser de alguém estranho às Casas do Parlamento. O congressista não sofre nenhuma **capitis diminutio** em seus direitos subjetivos. Pelo contrário, precisamente porque congressista, tem uma série de direitos-função, que pode defender por todas as vias judiciais cabíveis." (RTJ 169/241)

exercitar. Segundo a Constituição, "perderá o mandato o Deputado ou Senador... cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar", art. 55, II; declarado por quem? Pela Câmara a que pertencer o parlamentar, Câmara dos Deputados ou Câmara dos Senadores, observados os requisitos taxativamente indicados no parágrafo 2º do mesmo artigo: voto secreto, maioria absoluta, provocação da Mesa ou de partido político com representação no Congresso, assegurada ampla defesa.(...) 14. Aliás, em princípio, das decisões da Câmara, como do Senado, relativas a atribuições constitucionais privativas, não cabe recurso ao Poder Judiciário. Melhor seria dizer, não cabe recurso. Se as Casas do Congresso procederem mal, em assunto de sua competência exclusiva, só caberá o remoto e incerto recurso para a opinião pública e o eleitorado. Como disse RUI BARBOSA, em todas as organizações políticas ou judiciais há sempre uma autoridade extrema para errar em último lugar. ... O Supremo Tribunal Federal, não sendo infalível, pode errar, mas a alguém deve ficar o direito de errar por último, de decidir por último, de dizer algum coisa que deva ser considerada como erro ou como verdade. Isto é humano', Obras Completas, XLI, 1914, III, p. 259.(...) O STF também erra. E errando em último lugar, só escassamente haverá meio de corrigir o erro, por meio da rescisória ou revisão criminal."

²⁸ v.g., votos no MS 21.754-AgR, **Rezek**, e MS 22.503, Maurício, RTJ 169/181, 240.



55. Exemplos marcantes - acentuei, de outra feita (29) -, são aqueles relativos a processos de cassação de mandatos parlamentares, nos quais - para aferir da procedência, ou não, da alegada ofensa à garantia da ampla defesa -, jamais se tem furtado o Tribunal ao deslinde de questões regimentais.

56. Na espécie, contudo, a revivescência dessa quizília - com a qual tenho, por vezes, acicatado a maioria - seria de rotunda ociosidade: o ponto nuclear da questão suscitada - a submissão, ou não, à jurisdição censória das câmaras legislativas dos atos ministeriais do parlamentar licenciado para ocupar ministério - é de **colorido constitucional evidente**.

57. A regra constitucional que, hoje, reclama a **tipificação** constitucional ou regimental das ofensas ao **decoro parlamentar** indutores da perda do mandato eletivo é um dado adicional que, apenas, torna mais ofuscante a sua clareza planaltina.

58. Sinto-me à vontade no particular, uma vez que a tipificação hoje imposta à perda de mandato por falta de decoro parlamentar deu-lhe, ao processo, feições ainda mais próximas do **impeachment** presidencial, a respeito do qual, ao meio de maturada reflexão, já pude me manifestar (MS 21.564-QO, 10.9.92, **Gallotti**, em **Impeachment**, ed. STF, 1996, p. 71, 83 e RTJ 169/45).

59. *"Continuo a não negar" - asseverei - "que as Casas do Congresso Nacional exerçam jurisdição, verdadeira jurisdição, quando, nos limites materiais que lhe demarcam a Constituição, processam e julgam as acusações dos chamados crimes de responsabilidade. E mais: à conseqüente exclusividade dessa jurisdição, de modo a repelir a interferência do Poder Judiciário,*

29.v.g., voto no MS 21.754-AgR.

não se poderia opor à regra - repetida em nossas Constituições, desde 1946, e hoje objeto do inciso XXV do artigo 5º -, segundo a qual a lei não poderá subtrair do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito. Acentuou, com precisão antológica, no ponto, o Ministro Paulo Brossard no MS 21.443: "a lei é que não pode subtrair, a própria Constituição pode".

60. "O problema assim" - ponderei - "é saber se, podendo fazê-lo, a Constituição efetivamente subtraiu a matéria, de modo absoluto, de qualquer modalidade de controle do Judiciário. Acabei por me convencer, Senhor Presidente, de que a Constituição não excluiu do Poder Judiciário o exame de algumas questões relevantes que - **in procedendo**, não, **in judicando**, podem surgir no desenvolvimento do **impeachment**".

61. "O primeiro deles" - conclui, então, com inteira pertinência à espécie - "é tudo aquilo que diga com a demarcação da jurisdição do **impeachment**. De fato, ainda que se reconheça o caráter jurisdicional do processo e do julgamento do **impeachment** pelas Casas do Congresso, é evidente que se trata de uma área restrita, de uma área excepcional de jurisdição; de tal modo que não se pode jamais negar, no nosso regime, ao Judiciário, a possibilidade de indagar se em determinado caso se respeitam os limites desta competência excepcionalmente jurisdicional das Casas do Congresso, particularmente do Senado Federal".

62. "É significativo, aliás" - recordei para findar - "que nos Estados Unidos, onde dogmaticamente parece mais forte a negativa radical da interferência do Judiciário no **impeachment**, se tenha, em caso similar, célebre decisão da Suprema Corte - **Powell v. McCormack**, de 1969; - quando o exercício, pela Câmara, do poder, diz a Constituição, "de julgar da qualificação de seus membros" -, levou a



*Casa dos Representantes a cassar o mandato de deputado, por **serious misconducts**: A Corte Suprema anulou a decisão, por entender que a imputação de mau comportamento excedia dos limites das qualificações em relação às quais a Constituição dera, sim, verdadeiro poder jurisdicional às Casas do Congresso".*

63. Aqui, insista-se outra vez, a impetração não põe em xeque o dogma da jurisprudência dominante, que afirma ser indene à jurisdição do Tribunal o mérito estrito da decisão parlamentar: questiona, tão somente, se as imputações irrogadas ao requerente se compreendam, em tese, no seu âmbito e isso **é tema puramente constitucional**.

64. Não desconheço a delicadeza inerente à questão: no sistema brasileiro de **universalidade da jurisdição do Judiciário** (Const. art. 5º, XXV), corre a Justiça e, em particular, o Supremo Tribunal, sobre um fio da navalha, entre a usurpação do poder alheio e a demissão do seu próprio poder-dever de prestar jurisdição.

65. Guarda da Constituição, o Supremo Tribunal tem a responsabilidade cotidiana de decidir da juridicidade da ação dos demais Poderes do Estado, no desempenho da qual há de manter atuação escrupulosa aos dois prismas da limitação de sua função institucional: o primeiro - negativo e óbvio - é de não lhe ultrapassar as raias e invadir a órbita da livre decisão política dos demais Poderes; o segundo - positivo e não menos importante - é o de ocupar integralmente o seu espaço, de modo a não se demitir do poder que é seu - não para afirmar orgulhosamente a própria força -, mas, sim, para não sonegar a garantia constitucional de acesso à jurisdição de quem quer que se pretenda lesado ou ameaçado de lesão a direito seu.



66. Esse o quadro, Sr. Presidente, afirmo a jurisdição do Tribunal no caso e, portanto, **conheço** do mandado de segurança.

VIII

67. Ao termo de horas e horas de meditação, resumo de afogadilho as conclusões sobre o tema principal e mais fascinante para a opinião excitada em torno do caso e da figura do seu protagonista: o da procedência da liminar, à base da viabilidade dos fundamentos da impetração (escuse-me o Tribunal, se imprevistas razões de saúde forçaram-me ao desatavio destas páginas).

68. A partir de quando a Constituição de 1946 deixava ao talante da maioria qualificada das câmaras a cassação de mandatos parlamentares pela identificação, em algum fato do mandatário, da incompatibilidade com o **decoro parlamentar**, os ensaios teóricos de dar densidade ao conceito fluido ganharam particular fascínio³⁰.

69. Tópico tormentoso de tais dissertações teóricas, assim como da discussão parlamentar de casos concretos, com alguns reflexos jurisprudenciais, foi o de saber se poderiam substantivar quebra do decoro parlamentar fatos não coincidentes com o tempo de exercício do mandato em causa.

70. Resisto uma vez mais à tentação de aventurar-me às disceptações abstratas, uma vez que, para mim, o episódio vertente

³⁰ v.g., Miguel Reale - **Decoro parlamentar e cassação**, cit., RDP 10/87; Rubem Nogueira - **Considerações em torno de um Código de Ética e Decoro Parlamentar**, Rev. Informação Legislativa, Senado Federal, 118/349 e, sobretudo - embora sem se preocupar da visceral alteração da norma constitucional -, os admiráveis ensaios de Carla da Costa Teixeira entre eles, **A Honra da Política - Decoro Parlamentar e Cassação de Mandato no Congresso Nacional (1949-1994)**, ed Relume Dumará, 1998) e **Decoro Parlamentar - A legitimidade da esfera privada no mundo público**, (Série Antropologia), Unb, n. 76, Brasília, 1995).



tem singularidades que lhe emprestam conotações institucionais específicas.

71. Cinjo-me a anotar que, efetivamente, não lhe são adequados os precedentes parlamentares, aos quais se apegou o parecer da Consultoria Jurídica da Câmara dos Deputados para asseverar a irrelevância, na espécie, de estar o Deputado impetrante, ao tempo dos fatos imputados, licenciado da Casa para exercer o cargo de Ministro de Estado.

72. A petição do mandado de segurança evidencia, com lastro documental inequívoco, a impertinência dos precedentes invocados³¹.

³¹ Da impetração - f.16 ss: "Ora, no processo de cassação do Deputado Hildebrando Pascoal, essa discussão sequer chegou efetivamente a ser travada, pois o Deputado Inaldo Leitão, Relator, destacou que a circunstância de um dos fatos imputados ao então representado ter ocorrido "já no exercício deste mandato, nos livra de incômoda e exaustiva discussão teórica sobre se é possível ao parlamentar perder o mandato por atos cometidos antes de sua diplomação. No processo de cassação do Deputado Talvane Albuquerque, o Senhor Relator, Deputado Aloysio Nunes Ferreira, após esclarecer que se sustentava "a impossibilidade de, numa nova legislatura, cassar-se o mandato de Deputado Federal, a pretexto de falta de decoro parlamentar, por fatos supostamente ocorridos na legislatura anterior", observou que: "Seria absurdo que não restasse outra alternativa à Câmara, a não ser a de admitir a permanência em seu seio de quem já houvesse, no exercício do mandato, demonstrado comportamento indigno, desmerecedor do cargo, incompatível com a respeitabilidade exigível de um representante popular". E, mais adiante, voltou a ressaltar a necessidade do ato investigado estar ligado ao exercício do mandato: "Na verdade, se a Câmara dos Deputados constata que alguém - por sua conduta ao exercer o mandato parlamentar - manchou a dignidade de todo o corpo legislativo, tem ela o dever de impedir a sua permanência na Casa do povo brasileiro". Finalmente, no terceiro suposto precedente, o processo de cassação do Deputado Feres Nader, mais uma vez o que se discutiu foi a possibilidade de o suplente de parlamentar responder, em uma legislatura, por ato praticado em outra, anterior, no exercício de mandato de Deputado Federal, que configuraria, em tese, falta de decoro. Vejam-se as seguintes elucidativas passagens do voto do Senhor Relator, Deputado José Abraão: (...) É certo que somente o Deputado ou o Senador que integra o corpo legislativo, poderia agir ilicitamente, apresentando conduta incompatível com o decoro parlamentar". "Salta à evidência que somente quem estiver no exercício do mandato parlamentar poderá agir de forma a agredir a honorabilidade da Casa Legislativa, expondo-se à execração pública." "Destarte, plena razão assistiria à Defesa, se a questão enfrentada fosse tão singela. Entretanto a situação apresenta complexidade cujo deslinde demanda esforço analítico maior, em face das características que o caso concreto oferece. Eis que a imputação oposta ao hoje Suplente Feres Nader refere-se à sua conduta não como mero suplente, e sim como Deputado Federal. As irregularidades apontadas pela CPMI que teriam sido praticadas pelo Sr. Feres Nader - e ensejadoras da caracterização da falta de decoro parlamentar - ocorreram quando do exercício de seu mandato."



73. Um desses casos - o do ex-Deputado Talvane Albuquerque - chegou ao Supremo na MC 233, no qual se assentou, de um lado, o **cabimento do controle jurisdicional da questão**, mas de outro, sua improcedência, conforme o voto condutor do em. Ministro **Néri da Silveira**³²

74. Situou-se na mesma linha, no que interessa, no MS 24458 (DJ 12.03.03), a douta e exauriente decisão individual do em. Ministro **Celso de Mello**.

75. Certo, há vetusta decisão do Tribunal, o RMS 3430, 6.7.56, Afrânio Costa -, na qual, sem demorar-se mais na questão, se entendeu válida a cassação do mandato de Vereador licenciado, à base, porém, de episódio escandaloso na sala de sessões da própria câmara: "o recorrente Vereador à Câmara Municipal de Corumbá, às 17

³²MS 23388, 25.11.99, Néri da Silveira, RTJ 177/209,213: "Se, porventura, no mérito, a Corte houvesse de dar pela inviabilidade jurídica do procedimento de que resultou a perda do mandato, eis que referente a fatos sucedidos na legislatura anterior, qual constitui a tese maior da impetração, a consequência seria, com o deferimento do writ, a cassação da deliberação parlamentar da Câmara dos Deputados, com o retorno do requerente ao exercício do mandato que concerne à legislatura em curso.

Não se trata, aqui, de discussão sobre a falta de decoro parlamentar, matéria em que se exauriu o juízo da Câmara dos Deputados, mas há **quaestio juris** prévia relativa à jurídica viabilidade do procedimento, eis que vinculado esse a fatos, segundo a inicial, que não autorizariam a instauração do juízo, no âmbito parlamentar, que logrou curso, com a definitiva decisão de perda de mandato por falta de decoro parlamentar. Cumpre, pois, examinar, qual já o anotei, nos limites da decisão cautelar, esse ponto de mérito.

A esse respeito, o Dr. Procurador-Geral da República assim se pronunciou (fls. 719/720): "Alega o impetrante manifesta ilegalidade e inconstitucionalidade do procedimento de cassação, visto que os atos considerados ofensivos ao decoro parlamentar - 'relacionamento com pessoas do submundo do crime' - ocorreram em momento anterior à atual legislatura; portanto, não poderiam ensejar a cassação de seu mandato atual, por ser 'impossível falar-se em perda de mandato inexistente; ou em cassação de mandato anteriormente extinto' (fl. 06). Traz como principal fundamento do presente **mandamus** a tese já invocada na defesa apresentada na CCJR, na qual pede a sustação do processo político-administrativo, em face da decadência do direito de punir, por inexistir contemporaneidade entre o fato típico e a competência da atual legislatura, em decorrência da extinção do mandato legislativo de então, do ora impetrante. Entretanto, como também anotado pelo Ministro-Relator em sua decisão de fls. 710/713, essa tese já foi recusada no parecer exarado pelo Ilustre relator do procedimento da cassação do mandato do ora impetrante, entendendo haver contemporaneidade entre os fatos que se apuram e a posse dos Deputados que compõem a presente legislatura, da qual participa o Impetrante. Ademais, sustenta com absoluta propriedade: "A cristalizar-se o entendimento de que determinada legislatura não pode conhecer de fatos ocorridos na anterior, estaremos estabelecendo período de verdadeiro vale-tudo nos últimos meses de todas as legislaturas. Se restarem provados os fatos a ele imputados, deverá esta Casa agir, lançando mão dos princípios constitucionais colocados à sua disposição (quais sejam, o da razoabilidade e o da máxima efetividade da norma constitucional), além de valer-se dos princípios que lastreiam o sistema jurídico nacional para emitir juízo político, declarando a perda do cargo de Deputado Federal, por parte do Representado."



horas do dia 12 de março de 1955, alcoolizado e em trajes impróprios, durante a sessão, penetrou no recinto, armado de revólver, dirigindo injúrias pesadas aos colegas e em particular, ao presidente, que lhe reverberavam o comportamento".

76. De qualquer sorte, repito, o que denota o caso presente é cuidar-se de uma **modalidade específica de licença parlamentar** - a destinada a propiciar, conforme a Constituição (art. 56, I), que o Deputado ou Senador exerça altas funções de **agente político** do Poder Executivo - a começar pela de Ministro de Estado.

77. Insiste-se em que, não obstante, o congressista não perde o seu mandato, mas apenas interrompe o exercício dele, enquanto dure a licença: essa obviedade não pode, contudo, ser levada às últimas consequências, sem a indevida abstração de que - não, em razão da licença em si mesma, mas, sim, da investidura em função de **outro Poder** -, o Deputado - enquanto for Ministro de Estado - insere-se no regime político e jurídico de seu **status** ministerial, ao qual é mais que duvidoso se pudesse simultaneamente somar prerrogativas e responsabilidades da sua qualidade de congressista, inextrincavelmente vinculadas ao exercício do mandato legislativo.

78. Na esfera da mais eminente das prerrogativas parlamentares, o Tribunal chegou a consagrar - é certo, que à base de precedente tomado no intervalo parlamentarista³³ - a figura bifronte do Ministro com imunidades de Deputado, conforme a Súmula 4³⁴.

³³ Qcr 140, 11.5.62, **Pedro Chaves**, RTJ 14/355.

³⁴ Súmula 4: "Não perde a imunidade parlamentar o congressista nomeado Ministro de Estado".



79. O enunciado, no entanto, veio a ser cancelado no julgamento do Inq 104³⁵, 26.8.81, **Djaci Falcão**, orientação que fundamentaria, em seguida, a nova restrição assentada no Inq 105, 21.10.81, **Néri da Silveira**³⁶.

80. Não ignoro a diferença dos institutos, mas é indiscutível que as imunidades e prerrogativas, de um lado, e a sujeição à jurisdição censória da sua câmara, de outro, representam dados parciais do mesmo estatuto constitucional do titular do mandato eletivo: à primeira vista, pelo menos, não me convenço que seja admissível cindi-lo, de modo a despir das imunidades o mandatário licenciado e, ao mesmo tempo, mantê-lo jungido ao estatuto de decoro da Casa que não o protege, com as imunidades, da investida dos outros poderes.

³⁵ Inq 104, RTJ 99/477,479: "No exercício de função administrativa na esfera do Poder Executivo, o deputado ou senador não goza de imunidade processual, de modo a poder invocá-la em razão do cometimento de fato delituoso no exercício da nova função (às vezes, a ela inerente). A prerrogativa da imunidade decorre do critério funcional da divisão do poder. A exegese que se adota não se contrapõe à locução "desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte", constante do § 1º, do art. 32, da Carta Política. Estabeleceu-se aí um marco temporal, de caráter genérico, prevendo o início e o término da imunidade. É um princípio de extensão temporal, a ser interpretado em consonância com o sistema adotado na Constituição. Por isso mesmo não constitui óbice a situações como a dos autos, ou de incorporação às forças armadas, desempenho de missão temporária de caráter diplomático ou cultural, em que o parlamentar, depois da investidura, afasta-se do exercício do mandato, havendo convocação do seu suplente, que passa a gozar da prerrogativa da imunidade. Não se deve esquecer o exato alcance da imunidade parlamentar, inerente ao exercício da função, como garantia em prol do Poder Legislativo. Ademais, a imunidade constitui exceção e, por isso, deve merecer interpretação *stricto sensu*. Em conclusão, o deputado ou senador investido na função de Ministro de Estado não perde o mandato, porém não leva consigo a imunidade, material ou processual, de modo a poder invocá-la no caso de cometimento de crime quando no exercício da nova função. Impõe-se, em consequência, a rejeição da preliminar e o cancelamento da Súmula nº 4".

³⁶ Do acórdão, RTJ 99/487,490: "Ora, no caso, o parlamentar, denunciado por tentativa de homicídio e lesões corporais, teria praticado os delitos que se lhe imputam, quando, voluntariamente, se encontrava afastado do Parlamento, no exercício do cargo de Secretário de Estado-membro. Não dispunha, então, de imunidade, material ou processual. Ocorre, todavia, que, denunciado, o parlamentar retornou ao exercício do mandato. Nessas circunstâncias, não é possível que, por mero ato de vontade, o parlamentar possa dispor da imunidade processual, garantia institucional do Parlamento, estabelecido para a defesa do interesse público indisponível, como se fosse simples garantia individual, por ele exercitável, a qualquer momento".



81. É patente, de sua vez, que a cassação do mandato é uma modalidade de **responsabilidade política** do congressista; diverso, contudo, é o regime, também constitucional, da responsabilidade política do Ministro de Estado, pela comissão dos chamados **crimes de responsabilidade**, pelos quais responde, conforme a hipótese, perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, **a**) ou o Senado Federal (CF, art. 52, I).

82. Na espécie, é inquestionável que os fatos irrogados ao requerente - além de eventual infração penal comum, quiçá, a de corrupção ativa, entre outras -, configurariam, em tese, **crime de responsabilidade**³⁷.

83. De saber elementar, contudo, é que a punibilidade dos crimes de responsabilidade - sem prejuízo, é claro, da responsabilidade penal pelo mesmo fato -, cessa com o término da investidura do agente.

84. Não obstante, a cassação cogitada do mandato legislativo do impetrante, a pretexto de impor sanção à quebra do **decoro parlamentar**, teria verdadeiramente como motivo o seu **comportamento como Ministro de Estado**, artifício no mínimo esdrúxulo para ressuscitar a punibilidade já extinta de eventuais crimes de responsabilidade, que na mesma conduta se tivessem configurado.

85. Esse não é, todavia, o vício mais sério da cassação questionada, que surge, sim, das implicações da questão com o princípio fundamental da **separação e independência dos poderes**, de cuja positivação constitucional é parte integrante o regime de responsabilidade dos membros de cada um deles.

³⁷ L. 1079/50, art. 13, I c/c art. 6º, 2, *in fine*.



86. Ora, na medida em que se pudesse submeter alguém ao juízo censório da Câmara dos Deputados por fatos praticados no exercício da função de Ministro de Estado, estaria criado um mecanismo não tolerado pela Constituição de **responsabilização política póstuma** de dignitários do Poder Executivo, por deliberação de uma das Casas do Congresso Nacional.

87. É escusado frisar como, assim, estaria aberta uma via para a manifestação dos ressentimentos de toda a sorte, que, no exercício da função governamental, o ex-Ministro houvesse gerado.

88. Muito mais haveria a dizer; creio, no entanto, que as considerações aventadas são suficientes, neste juízo de delibação adequado à decisão liminar, para evidenciar a densa plausibilidade constitucional da tese nuclear da impetração.

IX

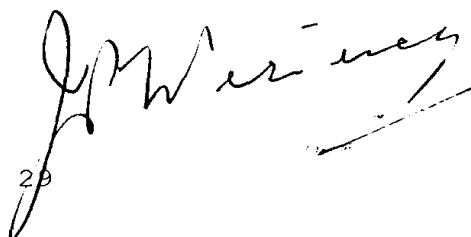
89. De sua vez, cuidando-se da ameaça de cassação de um mandato, a sua consumação - ainda que não prejudique, por si só, o pedido de segurança³⁸ - gera prejuízos essencialmente irreversíveis à investidura temporária do impetrante.

X

90. De tudo, Senhor Presidente, defiro a liminar para suspender o curso do processo disciplinar instaurado contra o requerente, até a decisão definitiva do mandado de segurança: é o meu voto.

TRIBUNAL PLENO

³⁸ MS 23388, Néri, RTJ 177/209



29

19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

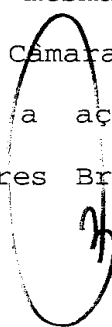
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, de acordo com o Código de Processo Civil e também com o Regimento Interno, questões preliminares devem ser enfrentadas separadamente do mérito, muito embora se adentre este último campo considerado o pedido de tutela antecipada ou de concessão de liminar.

Reafirmo a óptica - já a revelei em processos anteriores - de que não cabe distinguir as causas de pedir desta ou daquela impetração, o envolvimento deste ou daquele órgão, deste ou daquele cidadão, para, então, definir-se se a competência é do Plenário ou do relator.

O direito é uno em termos de lei em sentido formal e material ou lei simplesmente em sentido material, e me refiro ao Regimento Interno.

Temos decidido, nós, relatores, na Corte, sob o ângulo da liminar, situações diversificadas, a partir do momento em que o mandado de segurança nos é distribuído, como deve ser, e precisamos, em nome do próprio Estado, atuar.

Nessa última semana, e creio que nesta mesma, em situação semelhante à dos autos, envolvendo também a Câmara dos Deputados e deputados, em ação plúrima - no caso, a ação é individual -, o relator de sorteio, ministro Carlos Ayres Britto,



MS 25.579-MC / DF

enfrentou o pleito de concessão de medida acauteladora, e foi adiante para extinguir o próprio processo revelador do mandado de segurança.

O que nos vem do Regimento Interno? Uma regra geral, segundo a qual o relator pode e deve submeter ao Plenário medida cautelar em processo da competência do Plenário. Essa norma está no inciso IV do artigo 21. Especificamente, porém, afastando a regra geral da competência do Plenário, tem-se disciplina quanto ao mandado de segurança - preceitua o artigo 203, § 1º, do Regimento Interno, que, nesse caso, a competência para, mediante decisão interlocutória positiva ou negativa, apreciar o pleito de concessão de liminar é do relator.

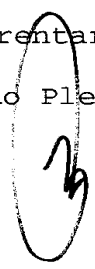
Mais que isso, os diversos dispositivos devem ser interpretados sem caminhar-se para uma incongruência. Vislumbro incoerência, com a devida vênia, quando se admite que o relator, em um juízo todo próprio, possa atuar na via direta ou trazer a matéria de sua competência ao Plenário e, em contrapartida, se acionar a atuação individual, monocrática, torna-se impossível deslocar-se o merecimento do ato formalizado para o Colegiado mediante agravo, muito embora - e a matéria está sumulada - tenha-se, na verdade, no ato do relator, uma decisão interlocutória.

Continuo na minha crença de se julgar o que colocado com base no direito posto, sem distinguir-se a situação em face da

MS 25.579-MC / DF

repercussão do ato ou - tenho certeza de não ser este o caso, em relação ao relator - da capa do processo.

Por isso, peço vênica para concluir que incumbe - e estará em ótimas mãos - ao próprio relator enfrentar o pedido de concessão de medida liminar. A competência não é do Plenário.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.579

(MEDIDA CAUTELAR)

VOTO S/ PRELIMINAR

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Senhor Presidente, com todas as vênias, reporto-me aos três precedentes referidos: no primeiro, o Ministro Marco Aurélio estava impedido; Sua Excelência ficou vencido nos dois últimos.

Não tenho razão para alterar o entendimento do Plenário, que deixa ao Relator acudir a situações em que a relevância do problema posto, ou as circunstâncias, aconselham entregar de logo ao Tribunal decidir sobre a liminar.



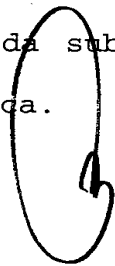
19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, apenas para aditar o voto que proferi: não posso caminhar num sentido que acabe por conferir, à distribuição do processo, quase um sabor lotérico. Se há processo a mim distribuído, enfrento o pedido de concessão de liminar; se processo distribuído a outro integrante, é possível colher-se, de imediato, num tratamento diferenciado, inobservando-se o princípio isonômico, a manifestação do Plenário.

Creio que, de duas, uma: ou o ato, em si, pelo arcabouço normativo, é da competência do Plenário, ou é da competência do relator. Não há, aqui, com a devida vênia, campo para a discricionariedade, para o relator ser o senhor da submissão do tema ao Colegiado ou da decisão individual, monocrática.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

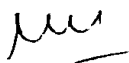
MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALV O T O

(S/ PRELIMINAR)

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Senhor Presidente, em um dos mandados de segurança do então Presidente Fernando Collor, quis trazer também o pedido da liminar ao Plenário, porque entendia de grande relevância. Mas o Tribunal não permitiu. Isso não quer dizer que eu ficaria com aquela posição da Corte. Não. Creio que o Relator, dependendo da relevância da questão — naquele caso eu entendia relevante —, pode submeter ao Plenário o pedido e o seu entendimento.

Segundo penso, se a questão é relevante, o Relator, a seu juízo, que age em nome do Tribunal, pode trazer o pedido à consideração do Plenário.

Peço licença, então, ao eminente Ministro Marco Aurélio para entender que é possível ao Plenário examinar o pedido de liminar.




19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALVOTO S/ PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhor Presidente, tenho dito sempre que a tarefa de aplicação do direito é uma prudência. A mim parece que todos os casos têm exata e precisamente a mesma importância em termos de prudência.

Melhor seria que todas as liminares fossem apreciadas pelo Plenário. Formamos um Colegiado e como tal nos manifestamos. Entendo que a prudência recomenda à Corte examinar a questão, como proposto pelo Ministro Sepúlveda Pertence. Aliás, entendo que em todos os casos haveria de ser assim, para que não prevaleçam as individualidades.




19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente,
apenas para registrar nos anais, e não me dirijo ao ministro Eros
Grau: atuo com absoluta prudência!



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALV O T O

(SOBRE PRELIMINAR)

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Senhor Presidente, peço vênua ao ministro Marco Aurélio para acompanhar o relator, por uma razão muito simples: decisões monocráticas, sobretudo em matérias de alta relevância, a meu ver, não apenas são temerárias como beiram a excrescência.

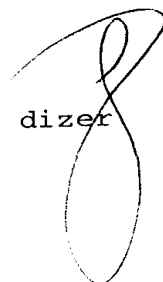
Lembro-me de um axioma do Direito europeu em geral, e do francês em particular: *juge unique, juge inique*, ou seja, juiz singular, juiz iníquo.

A regra é a decisão colegiada. Portanto, vejo como algo extremamente salutar a decisão desse ou daquele relator de trazer à consideração do colegiado o exame de medidas liminares.

Acompanho o voto do ministro relator.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, não vejo como temerário o ato do ministro Carlos Ayres Britto, na última segunda-feira, em processo que envolvia não um deputado, mas cinco.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Não quis dizer isso. Externei apenas minha visão geral do problema.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALVOTO S/ PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Devo observar que decidi sozinho, movido, sobretudo, pela premência do tempo. Não havia como esperar a sessão plenária da Casa para proferir uma decisão liminar sem a irreparabilidade até do prejuízo alegado pelos impetrantes. O Ministro Sepúlveda Pertence, neste caso, como fundamento da entrega da jurisdição ao nosso Tribunal Pleno, alega não apenas a relevância jurídica do problema posto em julgamento, como as circunstâncias do caso, conhecidas e peculiares, e ainda o fato de que a medida cautelar - cito Sua Excelência - "*poderá ser eficazmente examinada pelo Tribunal antes do desfecho do processo disciplinar*".

Com esses fundamentos, e compreendendo muito bem a sempre brilhante intervenção do Ministro Marco Aurélio, peço vênias para acompanhar o voto do Relator.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0DISTRITO FEDERAL

VOTO S/ PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sr. Presidente, também já tive a oportunidade de me manifestar em outra assentada, quando discutimos aqui a aplicação da Súmula nº 506, que o princípio da colegialidade deve ser a regra. Até dizia eu que aquela competência não só do Relator, mas também do Presidente, decorria de uma metonímia processual; atribuíamos à parte aquilo que deveria ser concedido ao todo.

De modo que, com essas considerações, e pedindo vênias ao Ministro Marco Aurélio, acompanho o voto do eminente Relator.

19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL**VOTO S/ PRELIMINAR**

A Sra. Ministra Ellen Gracie - Sr. Presidente, também peço licença ao Ministro Marco Aurélio para acompanhar o Relator. O Tribunal é sempre um só por todos os seus membros. Ele atua parceladamente, fracionariamente em Turmas, ou pelos Relatores, por necessidades de ordem prática. Na realidade, somos sempre uma manifestação colegiada.

Esse caso trazido agora pelo eminente Relator é exatamente uma das hipóteses previstas pelo Regimento Interno na qual ao Relator é facultado, se assim entender, trazer ao conhecimento do Plenário a decisão que poderia tomar monocraticamente.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

À revisão de apartes dos Senhores Ministros Celso de Mello e Nelson Jobim.

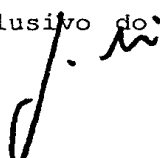
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.579

(MEDIDA CAUTELAR)

VOTO S/ PRELIMINAR

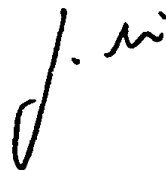
O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Também tenho voto na espécie. A questão já foi enfrentada em mandados de segurança anteriores, mas eu não usaria a linguagem do Ministro Celso de Mello, porque poderia surgir daí a possibilidade de haver um dever por parte do Relator na hipótese de a matéria ter relevância. Entendo que este é um direito potestativo do Relator; emitido um juízo da necessidade de trazer o pedido ao Plenário, por ser relevante, e é juízo exclusivo do Relator, não é um dever do Relator de trazê-lo.



O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Não disse, Senhor Presidente, ao contrário do que afirma Vossa Excelência, que o Relator tem o dever de submeter, ao Plenário desta Corte, o exame do

pedido de medida liminar formulado em sede mandamental. **Afirm**ei, claramente, que se trata **de mera faculdade** do Relator, **sempre** que este - **entendendo relevante** a controvérsia em discussão - reconhecer prudente submeter o tema ao princípio da colegialidade.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - É só para deixar claro, sei que Vossa Excelência não afirma; reconheço que é uma faculdade do Relator, e tal faculdade de trazê-lo impede, inclusive, que o Tribunal possa imiscuir-se nesse juízo.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, peço a compreensão dos colegas para suscitar uma preliminar que diz respeito a condição da própria ação, que é a preliminar de carência da ação proposta.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Ministro Marco Aurélio, estamos examinando a legitimidade **ad processum**.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Entendo que se trata de legitimidade **ad processum**.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Sim, quanto à parte passiva.

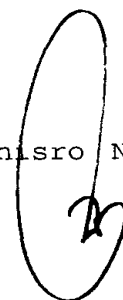
O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Vamos deixar para examinar no exato momento.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - O mandado de segurança é impetrado contra o Conselho, contra a Mesa e contra o Relator. Estou dizendo apenas que o Relator não tem poder decisório próprio, donde, excluí-lo do processo.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Não se está decidindo sobre a carência da ação, apenas legitimação do processo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - No ponto, acompanho o relator no voto proferido.

Obs.: Texto sem revisão do Exmo. Sr. Ministro Nelson Jobim (§ 4º do artigo 96 do RISTF)



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

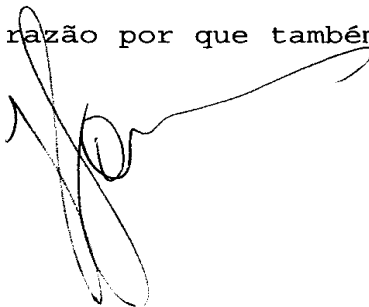
MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALV O T O

(SOBRE CONHECIMENTO)

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Senhor Presidente, estou plenamente convencido de que a matéria é eminentemente jurídico-constitucional, e não política. Para tanto, basta-me o fundamento essencial da impetração, segundo o qual o impetrante estaria sendo submetido a julgamento por órgão desprovido de competência constitucional.

Com efeito, argumenta-se que os fatos imputados ao impetrante ocorreram na época em que ele se encontrava afastado do mandato parlamentar para exercer cargo de ministro de Estado. Por isso, alega-se que competente para julgá-lo seria esta Corte, e não a Câmara dos Deputados.

A controvérsia, a meu ver, é de índole manifestamente jurídico-constitucional, razão por que também conheço do mandado de segurança.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALVOTO S/ CONHECIMENTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sr. Presidente, há poucos dias, decidindo no Mandado de Segurança 25.594, eu também trilhei por esse delicado terreno da demarcação de espaços da nossa jurisdição à face do que seja matéria **interna corporis**, no caso da Câmara dos Deputados - ou matéria **externa corporis**, e, entre outras considerações, louvei-me num critério que me pareceu seguro: quando já existe um processo, e é o caso dos autos -, tem-se também um acusado; mesmo que não se trate de um processo rigorosamente administrativo nem judicial, mas ético-parlamentar, que tem características próprias, inconfundíveis com os outros dois, ainda assim existe a figura do acusado; e o fato é que a Constituição, no art.5º, LV, assegura aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa. De sorte que, a partir desse vínculo - o qual me parece indissociável - entre a abertura de um processo e a figura de um acusado, isso faz atrair a incidência da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa e, por consequência, suscita a intervenção do Poder Judiciário no conhecimento da causa.

Por essas razões, acompanho o voto do eminente Relator.



19/10/2005

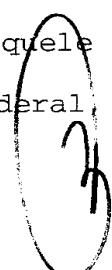
TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, cabe indagar: o que tramita na Câmara dos Deputados? A resposta é única. Tramita, ainda no seu início, um processo simplesmente disciplinar que envolve um instituto que, ante o Regimento daquela Casa, tem contornos subjetivos. É um instituto político, o instituto do decoro parlamentar.

É possível, na fase praticamente embrionária, chegar-se ao Judiciário, jurisdicionalizando, portanto, uma matéria de economia interna da Casa, do Parlamento, para questionar-se tema que ainda não sofreu o crivo da Câmara dos Deputados? Hoje mesmo temos a notícia de que o relator, na Comissão de Constituição e Justiça, apresentou peça contrária - por isso ou por aquilo, não cabe perquirir - à sequência desse simples processo administrativo, embora com conseqüências de vulto, no que pode desaguar na cassação do parlamentar.

Em situação mais favorável do que essa, o Plenário, contra o meu voto, sinto-me muito à vontade para exteriorizar o entendimento no caso concreto, concluiu que não cabia o controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade, e é justamente esse controle que se busca na impetração - saber se aquele que está licenciado, a partir do disposto na Constituição Federal, pode, ou não, incidir na quebra do decoro parlamentar.



MS 25.579-MC / DF

O Supremo Tribunal Federal defrontou-se com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 466-2, que teve relatoria das mais proficientes, do ministro Celso de Mello, e, no caso, combatia-se algo que surgia vedado pela Constituição Federal: a tramitação de uma emenda constitucional para introduzir, de forma linear, a pena de morte.

O caso, para mim, mostrou-se de repercussão maior, porque não envolveu apenas um cidadão, mas o interesse de muitos cidadãos, embora não detentores de mandato. O caso era mais favorável ao controle jurisdicional do Tribunal, porque a própria Constituição Federal, no artigo 60, § 4º, revela que emenda tendente a abolir o que se contém nos incisos desse parágrafo não será objeto de deliberação.

Senhor Presidente, não tenho como concluir - de forma que, para mim, seria precoce, temporã, açodada, implicando substituir-se o Supremo à Câmara dos Deputados - pela propriedade da impetração.

Há de se aguardar que a própria Casa, em matéria ligada à economia interna, que é a tratada em processo administrativo, no tocante a um de seus integrantes, pronuncie-se a respeito, homenageando-se, com isso, a separação dos Poderes, a harmonia entre os Poderes.

Quem pode, a esta altura - não cogito aqui de simpatia ou arrogância, porque não cabe perquirir nesse campo -, diante mesmo



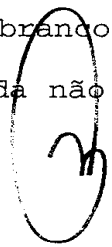
MS 25.579-MC / DF

do parecer que a muitos surpreendeu quanto ao alcance, no dia de hoje, na Comissão de Constituição e Justiça, asseverar que o que talvez façamos a seguir não será feito pela Câmara, assentando mesmo que, em se tratando de deputado licenciado, não se tem como versar a quebra de decoro, considerados os atos praticados, muito embora, talvez, quem sabe...

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - Esta é a questão de mérito, não é?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não. O que estou querendo dizer é que se jurisdicionalizou para se abreviar, para se queimar uma etapa importantíssima, a etapa do pronunciamento da Câmara dos Deputados, num verdadeiro, quem sabe, atalho, drible à atuação da Casa, pois somente a ela compete concluir esse processo administrativo que, mediante apelo ao que seria cláusula de ingresso no Judiciário, não pode ser transformado, sob a minha óptica, em um processo jurisdicional. Não há como o Judiciário breçar uma atuação que, de início, é precípua da Casa a que integrado o parlamentar.

É certo que, de acordo com o inciso XXXV do rol das garantias constitucionais, a lei não pode afastar do Judiciário "lesão" a direito ou "ameaça" de "lesão" a direito. Essa última cláusula, tem, contudo, de ser percebida no contexto, pois não encerra, em relação ao Judiciário, uma "carta em branco" para simplesmente trancar um processo administrativo que ainda não chegou



MS 25.579-MC / DF

ao Colegiado de origem e que tem a incumbência constitucional de definir se configurada, ou não, a quebra do decoro parlamentar.

Peço licença, respeitando, e assim penso que o estou fazendo, o próprio sistema da Constituição Federal, a existência de Poderes independentes, para não exercer tutela quanto à atuação da Câmara dos Deputados, proclamando que ela não pode dar sequência a um processo administrativo, que ela não pode deliberar quanto ao âmbito desse processo administrativo.

Concluo pela carência da ação proposta.



19/10/2005

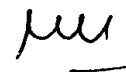
TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO - Sr. Presidente, as questões *interna corporis* dos parlamentos não estão sujeitas ao controle judicial; de regra, constitui *interna corporis*, por exemplo, as questões atinentes ao Regimento Interno das Câmaras. Repito, esta é a regra. Ocorrendo, todavia, alegação de ofensa a direito subjetivo, o ato estará sujeito ao exame judicial, à fiscalização judicial. No caso, há alegação de ofensa a direito, convindo ressaltar, aliás, o que, com muita precisão, disse o eminente Ministro Carlos Britto: há um processo disciplinar com acusado. De regra, sempre que há um acusado, seja em que processo for, há direito ao contraditório, à defesa.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Ministro Carlos Velloso, para usar a linguagem da Constituição, um processo que visa ou que pode levar à perda do mandato, especificamente.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO - Exatamente. Se há alegação de ofensa a direito subjetivo, o Judiciário conhecerá da ação; seguir-se-á, depois, num segundo tempo, vamos dizer assim, o



exame, ou a verificação se realmente ocorre a ofensa alegada, ou se se trata simplesmente de uma questão *interna corporis*.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não se permite que o processo administrativo tenha seqüência, para, talvez, a Câmara chegar a essa conclusão, de que não haveria ocorrido a quebra.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO - Veja, Ministro Marco Aurélio, o processo está em andamento; conhecemos, para examiná-lo. Se entendermos que houve, realmente, lesão a direito, temos que curar essa lesão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Em última análise, isso implica o deslocamento para o Supremo de um tema que teria de ser decidido pela Câmara.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO - Se, realmente, lesão ocorreu, temos que curá-la, esta é a nossa obrigação primeira; ocorrendo uma lesão a um direito individual, a um direito constitucional, a uma garantia constitucional, a Corte, como guardiã da Constituição e, assim, desses direitos e garantias, há de conhecer do pedido.



O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - No mandado de segurança preventivo, a ponto de cercear atividade da Câmara dos Deputados.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO - Essa é a segunda parte, aquilo que o eminente Ministro Gilmar Mendes lembrou, é o mérito.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O meu voto, o meu ponto de vista é de que não cabe ao Supremo avocar o que ainda será objeto de deliberação pela Câmara dos Deputados.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO - Sim, analisaremos essa questão agora; conhecendo do *writ*, vamos examinar se realmente ocorreu uma lesão a direito subjetivo ou se se trata, simplesmente, de uma questão *interna corporis*.

De modo que, peço licença ao meu eminente colega, Ministro Marco Aurélio, para conhecer da ação nos termos do voto do Senhor Ministro-Relator.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

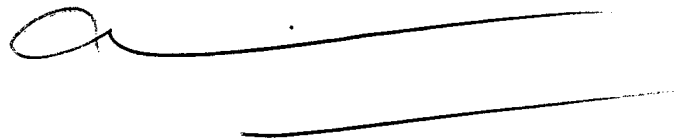
MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALV O T O

(s/ preliminar de conhecimento)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: A controvérsia suscitada na presente causa **subsume-se**, com plena adequação, à **esfera de cognoscibilidade** do Poder Judiciário, **eis que**, no processo sob apreciação desta Suprema Corte, a parte impetrante **sustenta** a ocorrência de transgressão constitucional **que teria** sido praticada por órgãos da Câmara dos Deputados.

Vê-se, daí, na perspectiva do caso ora em exame, **que a intervenção judicial**, nas hipóteses de **suposta** lesão a direitos subjetivos **amparados** pelo ordenamento jurídico do Estado, **reveste-se** de plena legitimidade constitucional, **ainda** que essa atuação institucional do Judiciário se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo.

Uma decisão judicial - **que restaure** a integridade da ordem jurídica **e que torne efetivos** os direitos assegurados pelas leis **e** pela própria Constituição da República - **não pode ser considerada** um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, consoante já proclamou, em **sucessivas** decisões, o Plenário do Supremo



Tribunal Federal (RTJ 175/253, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI -
RTJ 176/718, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, v.g.):

"A **essência** do postulado da divisão funcional do poder, **além** de derivar da necessidade de **conter** os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão e **constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode** constituir **nem** qualificar-se como um **inaceitável** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

- O **Poder Judiciário**, quando intervém **para assegurar** as franquias constitucionais e **para garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a **própria** Carta da República.

O **regular** exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à Constituição, **não transgride** o princípio da separação de poderes.

Desse modo, **não se revela lícito afirmar**, na hipótese de **desvios jurídico-constitucionais** nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República. (...)."
(RTJ 173/806, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Essa **compreensão** do tema, que se tem refletido, historicamente, na **prática jurisprudencial** do Supremo Tribunal Federal, ao longo do período republicano, em torno da **cognoscibilidade** das denominadas questões políticas, encontra **perfeita tradução** em douto voto proferido, em 1922, pelo saudoso e eminente Ministro GUIMARÃES NATAL, quando do julgamento do



HC 8.584/DF, Rel. Min. Muniz Barreto ("Revista do Supremo Tribunal Federal", volume 42/135-221, 192-194):

"Nunca professei a doutrina que considera as questões políticas como absolutamente impenetráveis aos olhos investigadores da Justiça, que deverá ter sempre por impecáveis, na sua constitucionalidade e na sua conformidade à Lei, as soluções que lhe houverem dado os poderes políticos a cuja competência constitucional pertencerem. Nos regimes, como o nosso, de constituição escrita, os poderes são limitados, e as limitações excluem a discricção e o arbítrio. Se, no exercício de suas funções, qualquer dos poderes políticos exorbita, lesando um direito, o direito lesado pela exorbitância poderá reclamar a sua reintegração ao judiciário, o poder especialmente preposto pela Constituição a tais reintegrações. E a ação do judiciário não se poderá deter diante de uma questão política, sob o pretexto de que é ela atribuída privativamente a um poder político, porque privativa do Congresso Nacional é a decretação das leis e o judiciário declara-as inaplicáveis, quando contrárias à Constituição; privativos do executivo são atos que o judiciário anula, quando, contrariando a Constituição e as leis, lesam um direito.

.....
Nos regimes de Constituição escrita, de poderes limitados, a Lei Fundamental é, na frase de 'Cooley', a regra absoluta de ação e decisão para todos os poderes públicos e para o povo, e tudo quanto em oposição a ela se faz é substancialmente nulo.

Mas para que a Constituição mantivesse esta preeminência de regra absoluta de ação e decisão, que lhe dera o povo, decretando-a, era necessário criar um órgão que fosse dela a encarnação viva, que a interpretasse soberanamente, irrecorivelmente, que com ela confrontasse as Leis e os atos dos Poderes Públicos e até do próprio povo e que tivesse o poder de declarar tais Leis e tais atos insubsistentes quando desconformes aos princípios nela consagrados. Esse órgão no nosso regime, como nos semelhantes ao nosso, é o Poder Judiciário Federal (...).

.....
Dada uma violação da Constituição, parta de quem partir, verse sobre que matéria versar, desde que contra ela se insurja um direito individual lesado e

invoque, em processo regular, o **amparo e proteção** do Judiciário, **é este**, sob pena de incorrer em denegação de Justiça, **obrigado** a conhecer do caso e julgá-lo. (...)." (grifei)

Se é certo, de um lado, que os atos "interna corporis" e os de índole política, em princípio, **enquanto** atos parlamentares, **são abrangidos** pelos círculos de imunidade **que excluem** a possibilidade de sua revisão judicial, **não é menos exato**, de outro, que essa particular qualificação das condutas legislativas (sejam positivas ou negativas) **não pode justificar** ofensas a direitos públicos subjetivos que o congressista, como no caso, **alega** titularizar.

Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, **é essencial** proclamar que a **discrição** dos corpos legislativos **não pode exercer-se** - conforme **adverte** CASTRO NUNES ("Do Mandado de Segurança", p. 223, item n. 103, 5ª ed., 1956, Forense) - **nem** "(...) **fora dos limites constitucionais** (...)", **nem** "(...) **ultrapassar as** raias que condicionem o exercício **legítimo** do poder" (grifei).

Lapidar, sob tal aspecto, o magistério, **erudito e irrepreensível**, de PEDRO LESSA ("Do Poder Judiciário", p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves):


"Em substância: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, **move-se** o poder legislativo **num vasto domínio**, que tem **como limites** um círculo de extenso diâmetro, **que é** a Constituição Federal. **Enquanto não transpõe** essa periferia, o



Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. **Desde que ultrapassa a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda eficácia jurídica.**" (grifei)

É por essa razão que a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, reafirmada em julgamentos recentes (MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MS 24.846/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), jamais tolerou que a invocação da natureza "interna corporis" do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários do Poder Legislativo.

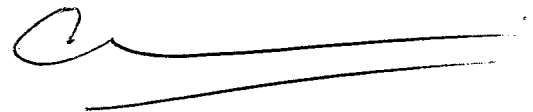
Cumpre lembrar, neste ponto, a precedente observação de PONTES DE MIRANDA ("Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969", tomo III/644, 3ª ed., 1987, Forense), cujo magistério - embora acentuando a incognoscibilidade judicial das questões políticas no que se refere à oportunidade, conveniência, utilidade ou acerto do ato emanado do órgão estatal -, adverte, no entanto, a propósito do tema, que, "sempre que se discute se é constitucional ou não, o ato do poder executivo, ou do poder judiciário, ou do poder legislativo, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido, e caiu-se no terreno da questão jurídica" (grifei).



Vale insistir, portanto, na asserção feita pelo eminente Ministro PAULO BROSSARD, em voto proferido no julgamento do MS 21.443/DF (RDA 189/271, 276), quando advertiu, na matéria, que o Supremo Tribunal Federal, ao examinar o ato de cassação de mandato, por falta de decoro parlamentar, não pode indagar "se a decisão da Câmara foi justa, sábia, oportuna ou adequada", eis que "a apreciação, sob esse ponto-de-vista, compete à Câmara e a ninguém mais (...)", assinalando, ainda:

"A Constituição reserva à Câmara e ao Senado a competência para decretar a perda do mandato de deputado ou senador, 'cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar'. A decisão há de ser tomada 'por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa', art. 55, II, § 2º. Observadas as formalidades constitucionalmente enunciadas, a decisão, da Câmara ou do Senado, poderá ser discutível, poderá ser injusta, poderá ser desacertada, mas será definitiva e irrecorrível; será insuscetível de revisão judicial. Porque a Constituição deu à Câmara e só à Câmara, ao Senado e só ao Senado, a competência para decidir algo que à Câmara e ao Senado diz respeito. De mais a mais, os tribunais julgam segundo critérios de legalidade e decidir que um procedimento é decoroso, ou não, transcende os limites da pura legalidade. Esta não exclui, mas não se esgota nesse critério, pois depende de mil e uma circunstâncias extralegais.

Trata-se de uma competência exclusiva da Câmara e só ela, bem ou mal, pode exercitar. Segundo a Constituição, 'perderá o mandato o deputado ou senador... cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar', art. 55, II; declarado por quem? Pela Câmara a que pertencer o parlamentar, Câmara dos Deputados ou Câmara dos Senadores, observados os requisitos taxativamente indicados no § 2º do mesmo artigo: voto secreto, maioria absoluta, provocação da

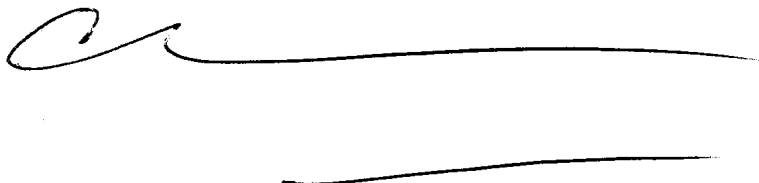


Mesa ou de partido político com representação no Congresso, **assegurada ampla defesa.**" (grifei)

A **presente** impetração mandamental, **contudo**, como **inicialmente** por mim ressaltado **neste** voto, **objetiva** discutir, **unicamente**, aspectos de índole jurídico-constitucional, **o que se mostra plenamente viável** na matéria ora em análise, **posto que** o autor desta ação mandamental **sustenta** que os órgãos estatais ora apontados como coatores **teriam vulnerado** o próprio texto da Constituição da República, **infligindo**, ao ora impetrante, **consoante** por este afirmado, **grave lesão** a direito subjetivo **que alega** titularizar.

Com estas razões, Senhor Presidente, **conheço** do presente mandado de segurança.

É o meu voto.

A handwritten signature in dark ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a long horizontal stroke.

19/10/2005

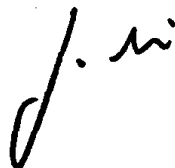
TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

À revisão de apartes dos Senhores Ministros Carlos Velloso, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence (Relator), Gilmar Mendes.

VOTO S/CONHECIMENTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Também entendo que o Ministro Sepúlveda Pertence, nessa parte do seu voto, fixou as premissas nítidas de que a regra do art. 55, inciso II, da Constituição, não dá uma carta em branco a qualquer uma das Casas do Congresso Nacional para poder preencher ao bel prazer da discricionariedade, ou mesmo do arbítrio da maioria, o conceito de incompatível com o decoro parlamentar, senão teríamos, por uma forma canhestra, o retorno daquilo que, na velha República, chamou-se degola. A verificação dos poderes, no art. 18, inciso I, parágrafo único, da Constituição de 1988, em que tínhamos o repúdio absoluto da Revolução de 30, uma das causas, inclusive, em que os partidos republicanos majoritários inviabilizavam, de forma absoluta, o surgimento das oposições parlamentares nascentes, exatamente, através da verificação de poderes e da confirmação da eleição em que o Congresso a confirmava, ou não, e, aí, o cortava - por isso a



expressão degola - a possibilidade da participação dessas oposições. O Ministro Sepúlveda Pertence deixou nítido isso.

O Ministro Marco Aurélio refere-se à questão do momento do ajuizamento, o que, também, discordo de S.Exa., por entender que poderá haver essa fiscalização preventiva do Congresso nas ações estabelecidas. Parece-me, efetivamente, na medida em que esta Corte (...)

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Em ação direta não, porque não se tem ainda um ato normativo.

O **SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE)** - Claro, é lógico, isso é um outro problema.

O **SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR)** - O Supremo construiu, para isso, a partir do caso Itamar Franco, a legitimidade do Deputado ou do Senador para questionar preventivamente a constitucionalidade da emenda constitucional proposta. Creio que a única fórmula de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade, que temos, foi essa construção da jurisprudência do Tribunal, a partir do MS 20257, **Moreira Alves** (RTJ 99/1031).

O **SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - No Direito Comparado tem-se discutido a questão dos tratados.

O **SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR)** - Como em Portugal e na Alemanha, com questão prévia a ratificação do tratado.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Respeitando as digressões eruditas, acadêmicas, mais germânicas e idealistas do Ministro Gilmar Mendes, volto a dizer que o Tribunal está na linha correta, no sentido de conhecer da segurança nesse ponto, exatamente porque, se não for assim, e deixando o inciso II, repito, do art. 55, sobre a total e absoluta descrição das casas legislativas, estaríamos voltando de forma indireta e muito nítida ao sistema da degola. Daí, porque, também, conheço da segurança.

J. ni

19/10/2005

TRIBUNAL PLENO


MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): Acompanho o voto, impecável, do Ministro Pertence.

2. O artigo 55, II da Constituição do Brasil diz que perderá o mandato o Deputado ou Senador cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar. Essa última expressão, "decoro parlamentar", refere o recato, a postura, a decência no Parlamento ou do parlamentar.

3. O artigo 56, I da Constituição afirma que não perderá o mandato o Deputado ou Senador investido no cargo de Ministro de Estado. O § 1º deste artigo 56 estabelece que o suplente será convocado em algumas hipótese, entre as quais a de investidura no cargo de Ministro de Estado.


4. O deputado investido no cargo de Ministro de Estado será substituído pelo seu suplente. Isto é: quem era deputado deixa de exercer as funções próprias ao parlamentar, outra pessoa, o suplente, passando a ocupar o seu antigo lugar. Isso por razões de ordem física e política. Física porque um só corpo não pode ocupar concomitantemente dois espaços distintos: o deputado não pode ao mesmo tempo ser ministro e o ministro não pode a um tempo só ser deputado. Política porque ainda que isso fosse materialmente possível, o princípio da divisão e equilíbrio entre os poderes veda o desempenho concomitante, pela mesma pessoa, de funções do Executivo e do Legislativo.



5. O deputado investido no cargo de ministro é substituído, na Câmara dos Deputados, pelo suplente. Isto é, ele já lá não está, um outro ocupa o seu lugar. Este, o suplente --- porque atua como parlamentar, no Parlamento --- poderá eventualmente adotar comportamento incompatível com o recato, a postura, a decência parlamentar, isto é, com o decoro parlamentar. Já o deputado substituído pelo suplente --- que enquanto investido no cargo de ministro deixa de ter atuação parlamentar, já não exerce mandato parlamentar --- deste não se poderá dizer, se eventualmente adotar comportamento incompatível com o recato, a postura, a decência, deste não se poderá dizer que adotou procedimento passível de ser declarado incompatível com o decoro parlamentar.

6. Comportamento como tal, incompatível com o recato, a postura, a decência, haverá de ser questionado, coibido, punido na esfera do Executivo, não do Legislativo. Na esfera do Executivo o deputado no exercício do cargo de Ministro de Estado deverá responder, em relação aos atos praticados no período desse exercício, seja desde a perspectiva puramente ética [Código de Conduta da Alta Administração Federal], seja sujeitando-se a apuração de eventual ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429/92, ou de crime de responsabilidade.

Concedo a liminar.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Inicialmente, gostaria de externar meu entendimento no sentido de que o membro do Congresso Nacional, uma vez licenciado do mandato e investido no cargo de Ministro de Estado, não pode, em princípio, e enquanto estiver no exercício da função ministerial, ser submetido a processo de perda de mandato com base no art. 55, inciso II, da CF, sobretudo se as acusações que lhe são feitas disserem respeito a fatos e atos estreitamente vinculados ao exercício da função executiva. Admiti-lo redundaria não apenas em violação ao artigo 102, inciso I, "c" da Constituição Federal, mas também em inserir nas relações entre Legislativo e Executivo um elemento de fragilização e desestabilização dos princípios da independência e harmonia por que devem pautar-se os Poderes da República (CF, art. 2º).

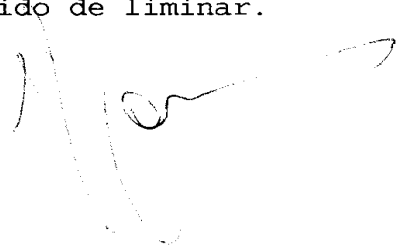
Cessada, porém, a investidura do parlamentar no cargo executivo, reassume ele plenamente a sua condição de membro do Congresso Nacional. Despe-se, pois, das prerrogativas que detinha em razão do exercício do cargo no Executivo, entre as quais a de ser julgado por esta Corte nos crimes comuns e de

responsabilidade, embora continue submetido à jurisdição da Corte por crime comum, mas aí a título de parlamentar. Lembre-se que ao julgar recentemente a ação direta de inconstitucionalidade 2797, o Supremo Tribunal Federal afastou, por inconstitucionalidade, dispositivo da lei 10.628/02 que garantia foro por prerrogativa de função a ex-ocupantes de determinadas funções públicas. Logo, não basta a alegação de que os fatos imputados supostamente teriam ocorrido em momento em que o Impetrante gozava da prerrogativa de ser julgado por esta Corte, por ser ministro de Estado, para lograr-se a perenidade das prerrogativas inerentes a tal cargo.

Sr. Presidente, eu não hesitaria um instante em conceder, ainda que por pura cautela, a liminar postulada pelo Impetrante caso as acusações que lhe são feitas tivessem cerrada pertinência com atos da competência exclusiva de Ministro de Estado, tais como os elencados no art. 87 da Constituição. Mas não é disso que se trata. A representação formulada contra o Impetrante pelo Partido Trabalhista Brasileiro não diz respeito a fatos que se possam qualificar como inerentes ao exercício da função de Ministro de Estado. Ao contrário. Acusa-se o Impetrante de haver praticado atos que tinham por finalidade "interferir e fraudar o regular andamento dos trabalhos legislativos, alterando o resultado de deliberações em favor do Governo".

Ou seja, a acusação é juridicamente vinculada à primitiva condição de parlamentar do Impetrante, em suma, à sua influência política. Irrelevante, a meu ver, o fato de que formalmente não haja contemporaneidade entre tais fatos e o exercício efetivo do mandato parlamentar.

Indefiro o pedido de liminar.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sr. Presidente, quero lembrar que todos esses temas aqui agitados - mandato parlamentar, decoro parlamentar, perda de mandato, seja por extinção, seja por cassação, licença de parlamentar, investidura -, são temas que, na Constituição, têm um sentido não inteiramente coincidente com outras esferas do Direito, notadamente o Direito Administrativo. Vale dizer, a Constituição nos ministra elementos conceituais próprios para o entendimento de cada uma dessas figuras, levando-nos a uma postura de análise marcadamente heterodoxa. Assim, para um parlamentar se investir no cargo de Ministro de Estado, ele já o faz no gozo de uma prerrogativa que a Constituição confere ao parlamentar federal para investir-se no cargo de Ministro de Estado, entre outros. E uma prerrogativa até múltipla, porque, ainda por desígnio constitucional, implica o direito de o investido no segundo cargo optar pela melhor remuneração, e até não se licenciar do cargo. A Constituição separa, a meu juízo, os institutos da investidura, da licença e da vaga, e o faz em dois

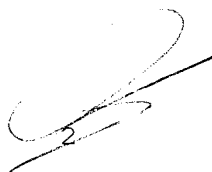


dispositivos, não apenas em um: art. 56, inciso I, e § 1º desse mesmo artigo, deixando claro, para mim, que o parlamentar "investido no cargo de Ministro" não decai do seu **status** de parlamentar e conserva a condição de membro do parlamento. Isso suscita contradições, é verdade. Mas Vossa Excelência, Ministro Carlos Aires Britto, está defendendo o instituto da co-titularidade? Como ficaria o suplente? Ou, na linguagem do Ministro Eros Grau, de lógica formal, de base aristotélica, não é possível que um corpo ocupe dois espaços ao mesmo tempo.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Conforme seja o caso, não é metafísica: é física.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Ou física, não tenha dúvida. Olhe como Vossa Excelência está certo: a física quântica já provou que é possível o objeto ser e não ser. Max Planck, notável precursor da física quântica, já se opôs, mais até do que à lógica formal, à própria lógica dialética, mostrando como é possível uma coisa ser e não ser ao mesmo tempo.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Mas isso vale para os quasares; deputado e ministro não é quasar.



O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Prossigo. O Ministro de Estado que se investe nesse cargo de primeiro escalão do Poder Executivo, porém oriundo do Parlamento Federal, continua membro do Parlamento. Aliás, a Constituição rompe com o princípio da contemporaneidade em diversas passagens, a começar pelo art. 53, § 1º, em que vocaliza:

"Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões e votos.
§ 1º Desde a expedição do diploma ..."

Ou seja, eles nem são Deputados e Senadores ainda, não tomaram posse, não entraram no exercício, e no entanto já são aquinhoados, já são forrados com prerrogativa de foro, fazendo a Constituição descoincidir, portanto, a prática do ato com o exercício da função parlamentar. E, assim, muitos outros dispositivos. Por exemplo, no art. 54:

"Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:
I - desde a expedição do diploma:
a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica ..."

Vale dizer, a Constituição realmente rompe com a ortodoxia do princípio da atualidade, ou da contemporaneidade da função parlamentar com a prática, no caso, de um ato tido por incompatível com o decoro parlamentar.

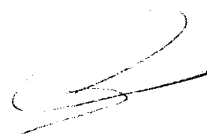
No Direito Administrativo é diferente. Basta lembrar que o servidor aprovado em concurso público é nomeado e, em seguida,



é empossado; mas o exercício não coincide com a posse. Ele tem trinta dias para tomar posse, prorrogáveis por trinta dias. Aqui, quando se trata do instituto da posse de um parlamentar, não se dá essa separação entre posse e exercício; tomar posse já é entrar em exercício. De maneira que chamo a atenção de Vossas Excelências para a ontologia genuinamente constitucional de todos esses institutos com os quais estamos a trabalhar na presente causa. Esta Casa reconhece que, quando o parlamentar se licencia, seja por motivo de doença, seja por interesse particular, se praticar, durante o interregno do licenciamento, um ato teoricamente definido como criminoso ou, mais especificamente, incompatível com o decoro parlamentar, está sujeito, sim, a processo de julgamento pela Casa Legislativa de que faça parte.

Seria de se perguntar: e o Deputado, investido num cargo de Ministro de Estado, não deve satisfação à Casa a que pertence e da qual está afastado apenas temporariamente, no exercício de uma prerrogativa do afastamento que não chega a ser propriamente um licenciamento? Parece-me que sim. Dirão os Senhores que a pureza do Princípio da Separação dos Poderes ficaria tishnada.

Não se pode esquecer também o seguinte, até historicamente: a Constituição não protege, propriamente, o Executivo contra as arremetidas antijurídicas do Poder Legislativo. Ocorre o contrário: o Princípio da Separação dos Poderes, na sua pureza, no seu núcleo significativo, seja de Direito Positivo, seja



histórico, reside na necessidade de proteção ao Poder Legislativo contra as investidas indevidas do Poder Executivo.

Tanto assim que, no art. 49, X, está dito:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;"

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Não as políticas públicas do Executivo. Trata-se dos atos no sentido da legalidade. Não cabe ao Legislativo suspender política pública da competência do Executivo.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas, Senhor Presidente, a Constituição foi além no seu torniquete. Ela chega a dizer, em seu art. 50, que quaisquer das Casas do Poder Legislativo, inclusive comissão, podem convocar Ministro de Estado, podem pedir informação a Ministro de Estado. A irresignação do Ministro caracteriza, também por expressa vocalização constitucional, crime de responsabilidade. A recíproca não é verdadeira.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Não quanto a atos administrativos praticados pelas Casas Legislativas.



O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Excelência, quando a Constituição, no art. 85, trata de crime de responsabilidade, tem o cuidado de dizer:

"Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário ..."

Não existe uma norma em contrário porque, historicamente, o compromisso das Constituições é em preservar o Poder Legislativo contra os ímpetos autoritários do Poder Executivo. Ainda está muito viva, em nossa memória, o que significou o absolutismo monárquico de Luís IV, o famoso autor da bravata "o Estado sou eu" ou "o Estado está em mim".

Não me impressiona muito a defesa que se faz da integridade dos Ministros de Estados e demais autoridades de primeiro escalão, à luz do princípio da Separação dos Poderes. Até porque, na legislação infraconstitucional e, mais de perto, no código de ética e decoro parlamentar, são muitas as oportunidades de contraditório e ampla defesa. Até as instâncias julgadoras, se não condenado, mas se indicado, num projeto de resolução, para a perda do mandato, ainda na comissão de ética e decoro, o parlamentar processado pode recorrer à Comissão de Constituição e Justiça, da qual pode recorrer ao Plenário. Em todas as instâncias são assegurados o contraditório e a ampla defesa. De maneira que esse



argumento de intromissão ou de amesquinhamento do Poder Executivo em face do Legislativo não me impressiona muito.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Na verdade, já foi uma quebra da divisão de poderes a concessão para que parlamentar pudesse exercer a função de Ministro de Estado. É uma evolução nesse sistema.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Já é uma evolução nesse sistema.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Vossa Excelência admitiria, então, que o deputado, no exercício da função de Ministro de Estado, pudesse, por atos praticados como Ministro - e que poderiam ser praticados, inclusive, por Ministros não deputados -, ter o seu mandato cassado por decisão da Câmara dos Deputados? Refiro-me ao mandato, não à função de Ministro.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Trata-se, aí, de uma outra situação, não é exatamente igual. Pensei que Vossa Excelência fosse me perguntar outra coisa.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Prefiro a resposta à pergunta que fiz, e não a que Vossa Excelência achou que eu deveria fazer.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas o caso é diferente do que estamos colocando.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Não, pergunto sobre se os atos praticados por Ministro de Estado são suscetíveis de se incluir no conceito de decoro parlamentar.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Respondo a Vossa Excelência com tranqüilidade: se ele estivesse no exercício singelo do cargo de Ministro de Estado, não. Ele se submeteria, em princípio, pelo cometimento de crime de responsabilidade, aos ditames da Lei nº 1.079.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - O Deputado licenciado, então, não responde por crime de responsabilidade que haja cometido como Ministro de Estado?

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Não é bem isso.



O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Pela linha do seu raciocínio é isso; ele não responde. Lógico.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Não.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Confesso que estou muito espantado.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - É um "princípio da separação de poderes" que privilegia alguns Poderes...

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Veja, Excelência, o caso dos autos é delicado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ministro Carlos Aires Britto, não abra a guarda.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Não estou abrindo a guarda; falo com muita tranquilidade.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Cuidado com as alianças.



O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Está certo. Vejam como a questão que nos é colocada sob o nosso prudente julgamento é delicada.

O art. 15 da Lei nº 1.079 diz o seguinte:

"Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo."

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Vejam que coisa delicada, parece uma pecinha de cristal: se o parlamentar Ministro se desinveste do cargo de Ministro, retorna à sua Casa parlamentar, cometeu um crime enquanto Ministro e se não puder - no caso de falta de decoro - ser cobrado pelo parlamento, ele não poderá ser julgado por nenhum dos dois.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Isso não é crime de responsabilidade.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - E se não for nem Deputado, nem Vereador, Excelência, como se faz?

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Aí já é outra coisa.



O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Não é outra coisa, não. É Ministro de Estado também! Há um paradoxo no raciocínio de Vossa Excelência - enfim, eu até me recolho.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Excelência, a minha tese é de que, em matéria de Direito Constitucional, os institutos com que estamos a lidar têm sua própria ontologia, de sorte que podem descoincidir exercício e titularidade de cargo, como podem não descoincidir. No caso de Ministro, ele continua parlamentar, continua membro do Congresso Nacional.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) -
Parlamentar sem imunidades?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Sem imunidades.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sem as imunidades próprias do parlamentar enquanto proferir votos, palavras e opiniões. Demarquemos os campos.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - E a formal?



O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas ele tem prerrogativas.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Já temos reconhecido imunidade em entrevista a jornal, em discursos. Eu só queria entender o raciocínio de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Aliás, o Ministro Sepúlveda Pertence fez um voto magistral. Eu até dizia no intervalo que, quando alguém fala com o brilho, com a consistência do Ministro Sepúlveda Pertence, é muito mais prudente ouvir, simplesmente, e deixar para falar quando o insuperável mestre concluir o voto. Fiz até uma metáfora: canto de passarinho é para se ouvir sem dar um pio; quanto mais quando o passarinho é um sabiá laranjeira do quilate do Ministro Sepúlveda Pertence. O Ministro Pertence, porém, baseou-se muito no conceito que chamo de Direito Administrativo de licença, o qual considero um conceito constitucional de licença que não coincide com o de Direito Administrativo, de sorte a me levar a concluir que o parlamentar investido no cargo de Ministro não se licencia, hipótese de licenciamento é outra coisa.

Concluo, Sr. Presidente, que é possível, sim, o Parlamento processar e julgar um membro seu que, durante algum tempo, exerceu o cargo de Ministro de Estado.




O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Por crime de responsabilidade de Ministro de Estado?

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Agora, obedecidos os conceitos constitucionais. A Constituição diz que o parlamentar incorre em falta de decoro quando recebe vantagens ilícitas, quando abusa das prerrogativas e nos casos previstos no Regimento Interno. Obedecida essa pauta constitucional de apenação e de descrição das figuras delituosas, entendo que o caso

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Só que o Regimento Interno da Câmara teve a prudência de não arrolar os crimes de responsabilidade de Ministro de Estado como a quebra de decoro parlamentar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Depende da interpretação que, por exemplo, se dê ao inciso III do artigo 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

"III - A prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos dele decorrentes."



O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Mas isso está revogado pela resolução que editou o Código de Decoro.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sim, mas a regra é essa. Isso é da natureza do sistema: abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas a membros.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Ministro Gilmar, Vossa Excelência deve pegar a edição mais nova, a sua é antiga. Isso foi revogado no Regimento Interno da Câmara.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas são fórmulas genéricas. E não altera nada.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sr. Presidente, para concluir .

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Ministro Britto, Vossa Excelência me permite um aparte?

Vossa Excelência não seria sensível à distinção que fiz no meu voto. Nele, distingui bem aqueles casos em que o parlamentar-ministro é processado por fatos relacionados à sua competência enquanto Ministro de Estado e fatos outros que não



tenham nenhuma pertinência com essa condição, ou seja, os relacionados com a função parlamentar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu mesmo sou Relator de um processo, por sucessão, do ex-Senador Luis Estevão. E a discussão básica, central, era de fatos ligados à vida privada, **stricto sensu**, antes do exercício do mandato. Depois, no Congresso, quando se deliberou sobre a cassação, entendeu-se que também ele faltara com a verdade e, aí, então, aduziu-se um elemento adicional. Mas, se fez essa distinção. Agora, os fatos básicos, que deram ensejo à cassação - diferentemente até daqueles casos da continuidade da legislatura, na linha da jurisprudência consagrada pelo Ministro Celso de Mello -, estavam estritamente vinculados à vida privada fora do parlamento.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Foram praticados enquanto licenciado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Enquanto licenciados, nem enquanto parlamentar.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - O fundamento da cassação foi o de que mentiu nas informações.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Por isso é que não se sabe. Daí, o Ministro Joaquim Barbosa ter advertido que os fundamentos eram diversos. No mínimo, era uma matéria controvertida para conceder a liminar, porque não se sabe qual será a imputação.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Comecei o meu relatório lendo a imputação, que é um exemplo escolar do crime de responsabilidade do artigo 6, 2, da L. 1079.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - As esferas penal, administrativa e cível são independentes.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Não sabia: hoje, estou aprendendo cada coisa...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Vossa Excelência é que sempre sustentou isso na Casa.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Mas o que eu confundi?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Vossa Excelência aponta: bem, se a situação configura crime de responsabilidade, não

há quebra de decoro, como se a natureza da quebra de decoro fosse a mesma do crime de responsabilidade.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sr. Presidente, para concluir, assim como devemos interpretar a expressão, tão cediça em Direito Administrativo, "servidor público" como "servidor do público", também "decoro parlamentar" devemos interpretar como decoro do parlamentar, esteja ele onde estiver.

Por isso, peço vênica ao eminente Relator para não conceder a liminar.



MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL
VOTO-VOGAL
MS 25579

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de mandado de segurança preventivo impetrado pelo Deputado Federal José Dirceu requerendo suspensão e arquivamento do Processo Disciplinar instaurado contra ele no âmbito do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados (Processo Disciplinar nº 04/2005).

Processo disciplinar

O Processo Disciplinar nº 04/2005 tem origem na Representação nº 38/2005 oferecida pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB.

A alegação investigada no referido processo disciplinar é a de que o Deputado Federal José Dirceu, quando provia o cargo de Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, teria "fraudado" o regular andamento dos trabalhos legislativos, "visando à alteração do resultado das deliberações configurativas de atos incompatíveis com o decoro parlamentar" (participação ativa no esquema de corrupção que ficou conhecido como "mensalão").

Esta alegação foi extraída dos depoimentos do Senhor Marcos Valério Fernandes de Souza e de sua esposa, Senhora Renilda Maria Santiago Fernandes de Souza prestados à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - Correios.

Argumentos do mandado de segurança

As principais alegações do mandado de segurança são:

a) a suposta participação do Deputado José Dirceu no esquema de corrupção, constitui questão jurídica, de forma que deve ser apurada em foro apropriado;

b) há iminente risco de violação de direitos fundamentais do Impetrante na condição de parlamentar;

c) há possibilidade de haver julgamento político sem observância dos princípios do devido processo legal e da separação e independência dos Poderes (art. 5º, XXXV, XXXVIII, LIII e LIV; art. 102, I, "c"; e art. 2º da CF/88), bem como dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade;

d) o Impetrante está submetido ao Código de Ética da Alta Administração Pública e à Comissão de Ética Pública (Decreto de 26 de maio de 1999) e, não, às regras do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Questão principal do caso

A questão principal posta para julgamento do Supremo Tribunal Federal é a constitucionalidade do processamento e julgamento, na Casa Legislativa respectiva, de processo disciplinar instaurado contra Deputado Federal, em virtude da denúncia de que ele estaria supostamente envolvido em esquema de corrupção relacionado com a compra de votos de parlamentares (em favor do Governo Federal), quando exercia o cargo de Ministro de Estado.

Em suma: resta saber se é regular o processo ético-disciplinar junto à Câmara dos Deputados para apurar e, eventualmente, punir fatos imputados a Deputado referentes a período em que ele estava investido no cargo de Ministro de Estado Chefe da Casa Civil.

Objetiva-se averiguar, no presente feito, sobre o regime disciplinar a que está submetido o parlamentar quando afastado para exercer cargo expressamente autorizado pela Constituição: se estará submetido ao regime específico do cargo em que está investido; ou se continua vinculado ao regime constitucional de deputado ou senador.

Direito líquido e certo invocado

Os dispositivos que o Impetrante invoca como violados são os seguintes:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos

brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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

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;

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

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

§ 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.

Cassação de mandato parlamentar - foro competente

A perda de mandato parlamentar está prevista no art. 55 da Constituição Federal de 1988. Na modalidade cassação, a perda do mandato pode ocorrer, dentre outras hipóteses, quando o parlamentar comete falta funcional tipificada na própria Constituição ou em norma específica.

A cassação depende de processo disciplinar-político na Casa Legislativa respectiva, cujo processamento deve obedecer às normas regimentais. Há previsão constitucional expressa de votação secreta, pela maioria absoluta dos membros da Casa, após provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional. Está constitucionalmente assegurada ao acusado a ampla defesa (art. 55, §2º, da CF/88).

A perda de mandato parlamentar é instituto que não foi disciplinado pela Carta de 1824. Na Carta de 1891, apresentava-se como sanção imposta pela afronta à proibição de exercer cargos incompatíveis entre si. Tratava-se de penalidade imposta como consequência da cumulação proibida dos cargos. Eis os dispositivos:

Art 23 - Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dele receber comissões ou empregos remunerados.

§ 1º - Excetua-se desta proibição:

- 1º) as missões diplomáticas;*
- 2º) as comissões ou comandos militares;*
- 3º) os cargos de acesso e as promoções legais.*

§ 2º - Nenhum Deputado ou Senador, porém, poderá aceitar nomeação para missões, comissões ou comandos, de que tratam os n.ºs I e II do parágrafo antecedente, sem licença da respectiva Câmara, quando da aceitação resultar privação do exercício das funções legislativas,

salvo nos casos de guerra ou naqueles em que a honra e a integridade da União se acharem empenhadas.

Art 24 - O Deputado ou Senador não pode também ser Presidente ou fazer parte de Diretorias de bancos, companhias ou empresas que gozem favores do Governo federal definidos em lei.

Parágrafo único - A inobservância dos preceitos contidos neste artigos e no antecedente importa em perda do mandato.

Art 25 - O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões.

Art 50 - Os Ministros de Estado não poderão acumular o exercício de outro emprego ou função pública, nem ser eleitos Presidente ou Vice-Presidente da União, Deputado ou Senador.

Parágrafo único - O Deputado ou Senador que aceitar o cargo de Ministro de Estado **perderá o mandato** e proceder-se-á imediatamente a nova eleição, na qual não poderá ser votado.

A expressão constitucional 'perda de mandato' passou a ser utilizada pela doutrina de direito constitucional e eleitoral, a partir da Constituição de 1934. Em seu art. 33, §5º, a Constituição de 1934 dispunha: "A infração deste artigo e seu § 1º importa a perda do mandato, decretada pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, mediante provocação do Presidente da Câmara dos Deputados, de Deputados ou de eleitor, garantindo-se plena defesa ao interessado."

Alguns doutrinadores afirmam que o instituto da perda do mandato foi previsto pela primeira vez na Constituição de 1934 (Cretella Jr., J. **Comentários à Constituição de 1988**, p. 2659). É certo que a partir de 1934, a disciplina do instituto da perda do mandato passou a ser explícita no ordenamento constitucional brasileiro.

A Constituição de 1937, no art. 43, parágrafo único, outorgava competência para qualquer das Câmaras declarar vago o lugar de Deputado ou membro do Conselho Federal que fizesse

manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou promovesse o incitamento à subversão violenta da ordem política ou social.

Porém, é na Constituição de 1946 que o regime da perda de mandato ganha a conformação que tem atualmente. O art. 48, nos seus §1º e §2º, da Constituição de 1946, estabeleciam que faltas sem licença às sessões, bem como o procedimento incompatível com o decoro parlamentar implicavam a perda do mandato. Essa Constituição foi a primeira a prever de forma expressa a decretação da perda de mandato por falta de decoro parlamentar:

"Art 48 (...)

§1º. "A infração do disposto neste artigo, ou a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos, importa **perda do mandato**, declarada pela Câmara a que pertença o Deputado ou Senador, mediante provocação de qualquer dos seus membros ou representação documentada de Partido Político ou do Procurador-Geral da República.

"§ 2º - Perderá, igualmente, o mandato o Deputado ou Senador cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua Câmara, incompatível com o decoro parlamentar."

O texto constitucional de 1967, no seu art. 37, assim disciplinava a questão: "Perde 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 a mais de metade das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer em cada período de sessão legislativa, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa ou outro motivo relevante previsto no Regimento Interno; IV - que perder os direitos políticos."

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ao disciplinar a matéria no art. 35, deu nova conformação ao instituto, passando a conformá-lo com a seguinte disposição:

"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 ou atentatório das instituições vigentes;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; ou

V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do art. 152".

§ 1º: "Além de outros casos definidos no regimento interno, considerar-se-á incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas ao congressista ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais."

§ 2º: "Nos casos dos itens I e II, a perda do mandato será declarada pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, mediante provocação de qualquer de seus membros, da respectiva Mesa ou de partido político."

§ 3º: "No caso do item III, a perda do mandato poderá ocorrer por provocação de qualquer dos membros da Câmara, de partido político ou do primeiro suplente do partido, e será declarada pela Mesa da Câmara a que pertencer o representante, assegurada plena defesa e podendo a decisão ser objeto de apreciação judicial."

§ 4º: "Nos casos previstos nos itens IV e V deste artigo e no § 5º do art. 32, a perda ou suspensão será automática e declarada pela respectiva Mesa" (redação dada pela EC nº 11, de 13 de outubro de 1978).

O texto de 1988 também foi expresso e inequívoco, ao disciplinar a matéria:

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 voto secreto e 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.

Assim, pelo próprio lastro constitucional que possui, não há dúvidas de que é possível, ao menos pelo prisma do procedimento, que, em sede de jurisdição constitucional, o Judiciário venha a se

manifestar sobre a constitucionalidade do processo e julgamento que, eventualmente, poderá culminar com a cassação do mandato parlamentar. Nesse sentido os precedentes: MS 8.893/SC; MS 21443-1; MS 24.458-5.

O Ministro Celso de Mello afirmou, em decisão monocrática no Mandado de Segurança nº 24.458-5, que há um direito subjetivo público do cidadão brasileiro de *"exigir que o Estado seja dirigido por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis"*, os quais, ao desempenhar suas mais nobres funções, tem o dever constitucional de respeitar os postulados éticos-jurídicos que condicionam o exercício legítimo da atividade pública. Eis a íntegra de trecho de sua decisão:

"(...)

O sistema democrático e o modelo republicano não admitem, nem podem tolerar a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade.

Nenhum membro de qualquer instituição da República está acima da Constituição, nem pode pretender-se excluído da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade.

A imputação, a qualquer membro do Congresso Nacional, de atos que importem em transgressão ao decoro parlamentar revela-se fato que assume, perante o corpo de cidadãos, a maior gravidade, a exigir, por isso mesmo, por efeito de imposição ética emanada de um dos dogmas essenciais da República, a plena apuração e o esclarecimento da verdade, tanto mais se se considerar que o Parlamento recebeu, dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar,

mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes dos demais Poderes.

Qualquer ato de ofensa ao decoro parlamentar culmina por atingir, injustamente, a própria respeitabilidade institucional do Poder Legislativo, residindo, nesse ponto, a legitimidade ético-jurídica do procedimento constitucional de cassação do mandato parlamentar, em ordem a excluir, da comunhão dos legisladores, aquele - qualquer que seja - que se haja mostrado indigno do desempenho da magna função de representar o Povo, de formular a legislação da República e de controlar as instâncias governamentais do poder.

Não se poderá jamais ignorar que o princípio republicano consagra o dogma de que todos os agentes públicos - legisladores, magistrados, e administradores - são responsáveis perante a lei e a Constituição, devendo expor-se, plenamente, às consequências que derivem de eventuais comportamentos ilícitos.

Cumprir insistir na asserção de que a prática de atos atentatórios ao decoro parlamentar, mais do que ferir a dignidade individual do próprio titular do mandato legislativo, projeta-se, de maneira altamente lesiva, contra a honorabilidade, a respeitabilidade, o prestígio e a integridade político-institucional do Parlamento, vulnerando, de modo extremamente grave, valores constitucionais que atribuem, ao Poder Legislativo, a sua indisputável e eminente condição de órgão da própria soberania nacional.

(...)"

Inclusive, nos presentes autos, o próprio impetrante, para sustentar a tese de que a cassação do mandato político não constitui questão exclusivamente política e reforçar a tese de que a mesma deve ser enfrentada a partir de seus limites jurídicos, ínsitos ao próprio Estado Democrático de Direito, afirma:

"Com efeito, o procedimento de cassação de um mandato legislativo não constitui tema exclusivamente interna corporis, sob pena de se consagrar a tese de que uma maioria parlamentar, com absoluta discricionariedade, pode anular a vontade dos eleitores, manifestada por meio do voto. O mandato concedido pela população a um deputado ou senador não pode estar sujeito a um juízo de ratificação pelos seus pares, como se estes tivessem a faculdade política de expurgar um parlamentar que tenha se tornado inconveniente." (fl. 06)

Entretanto, se é certo que a cassação de mandato político não constitui procedimento estritamente político, estando, portanto, sob o pálio do controle de legitimidade pelo Poder Judiciário, por outro lado, não se pode negar a sua natureza eminentemente política, tendo em vista que tal procedimento está jungido a parâmetros éticos e político-disciplinares da respectiva Casa Legislativa.

Não se sustenta, pois, o argumento de que o Impetrante não poderia estar sob o crivo de seus pares, sob a justificativa de que os fatos apurados são jurídicos e, não, políticos.

Tal afirmação apresenta-se insubsistente, no contexto de um Estado Constitucional e Democrático de Direito, em que as responsabilidades políticas e públicas são as mais amplas possíveis, ou seja, podem e devem ser investigadas tanto no âmbito político, quanto no foro tipicamente jurisdicional.

Outrossim, por força da própria natureza dos fatos e atos investigados - suposto envolvimento no esquema de corrupção parlamentar que ficou conhecido como "mensalão" - em processo disciplinar que tramita na Câmara dos Deputados, sob o fundamento de quebra de decoro parlamentar, não há como corroborar a tese de que a Câmara dos Deputados não é o foro competente para processo e julgamento dos supostos atos infracionais do ora Impetrante.

Violação a direitos públicos subjetivos de Parlamentar

Conforme demonstrado, a história constitucional brasileira bastante pacífica no reconhecimento do poder-dever do Estado de investigar e, se for o caso, condenar, o parlamentar à pena de perda do mandato político, por infração ético-funcional. Tal procedimento visa assegurar que as autoridades da República sejam afastadas quando suas condutas não estiverem consentâneas com o mais alto padrão ético necessário para o desempenho da elevada função de representação política.

Por outro lado, também é de ser reconhecido o direito subjetivo público do parlamentar (bem como de seus eleitores) de que sejam resguardados os direitos fundamentais inerentes a qualquer processo de investigação de que possa resultar perda ou restrição de direitos individuais.

Isso porque, a par de ser legítimo processar e julgar o parlamentar, nesse foro especial, punindo-o disciplinarmente por falta ética, se for o caso, este procedimento há de se informado pelos princípios da ampla defesa e do contraditório assegurados a todos pela Constituição.

Não seria razoável admitir que confrontos e divergências políticas, tão comuns nos ambientes estritamente ideológico-politizados, pudessem guiar o processo ético-disciplinar pelas sendas da arbitrariedade e injustiça.

Todas as instituições públicas têm o dever de respeitar a Constituição, respeitar os seus princípios fundamentais e garantir aos cidadãos condições para exercer os seus direitos individuais.

Assim sendo, conforme remansosa jurisprudência desta Corte, deve ser assegurado ao parlamentar processado, no âmbito administrativo-político da respectiva Casa Parlamentar, o direito de defesa, com todos os meios a ele inerentes. Nesse sentido, os seguintes precedentes: MS 21.360-4; MS 21.846-1; MS 21.849; MS 21.861-4.

No caso dos autos, o Processo Disciplinar nº 04 de 2005, ao que indicam os documentos dos autos, está tramitando de forma regular. Tanto é que o Impetrante não tornou concretas as acusações de que estaria sendo desrespeitado o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, afirmando apenas que "(...) *também a violação das normas regimentais constitui ofensa a direito líquido e certo do impetrante, justificando, também por essa razão, o presente mandado de segurança*" (fl. 13).

Assim sendo, diante dos documentos acostados aos autos, não há comprovação documento de ofensa ao princípio do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII; art. 102, I, "c", ou art. 5º, XXXV c/c art. 129, I, todos da CF/88) nem de afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88).

Suspensão de mandato - não submissão ao Código de Ética de Decoro da Câmara dos Deputados

Invocando o fato de a representação se referir a fatos ocorridos quando o Impetrante estava investido no cargo de Ministro de Estado (pelo permissivo do art. 56, I, da CF/88), alega-se que o Deputado José Dirceu não se submete, por tais fatos, ao Código de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados, mas ao Código de Ética da

Alta Administração Pública e à Comissão de Ética Pública (Decreto de 26 de maio de 1999).

A discussão, sob esse prisma, envolve tema constitucional que também merece esclarecimentos históricos.

Conforme anota o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a possibilidade de investidura de parlamentar em cargo do Executivo provocou muita polêmica, daí a discussão no plenário, uma vez que significativa corrente entendia que o exercício de cargo de outro Poder pelo parlamentar implicava quebra e afronta ao princípio da Separação de Poderes. (**Comentários à Constituição brasileira de 1988**, vol. 1, arts. 1º ao 103, 3ª ed., atual., 2000, p. 345).

Desde a Constituição de 1824, há disciplina para a questão:

Art. 29. *Os Senadores, e Deputados poderão ser nomeados para o Cargo de Ministro de Estado, ou Conselheiro do Estado, com a diferença de que os Senadores continuam a ter assento no Senado, e o Deputado deixa vago o seu lugar da Câmara, e se procede a nova eleição, na qual pôde ser reeleito e accumular as duas funcções.*

A Constituição de 1891 previa:

"Art 50. Os Ministros de Estado não poderão acumular o exercício de outro emprego ou função pública, nem ser eleitos Presidente ou Vice-Presidente da União, Deputado ou Senador.

Parágrafo único. O Deputado ou Senador que aceitar o cargo de Ministro de Estado perderá o mandato e proceder-se-á imediatamente a nova eleição, na qual não poderá ser votado."

Em 1934, a Carta Magna prescreveu:

Art 62. Os membros da Câmara dos Deputados nomeados Ministros de Estado, não perdem o mandato, sendo substituídos, enquanto exerçam o cargo, pelos suplentes respectivos.

A Carta de 1946 assim disciplinou a questão:

Art 51 - O Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, interventor federal ou Secretário de Estado não perde o mandato.

A Constituição de 1967 prescreveu:

Art 38 - Não perde o mandato o Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal, Secretário de Estado ou Prefeito de Capital.

§ 1º - No caso previsto neste artigo, no de licença por mais de quatro meses ou de vaga, será convocado o respectivo suplente; se não houver suplente, o fato será comunicado ao Tribunal Superior Eleitoral, se faltarem mais de nove meses para o término do mandato. O congressista licenciado nos termos deste parágrafo não poderá reassumir o exercício do mandato antes de terminado o prazo da licença.

§ 2º - Com licença de sua Câmara, poderá o Deputado ou Senador desempenhar missões temporárias do caráter diplomático ou cultural.

A redação da Emenda Constitucional nº 01 de 1969 à Constituição de 1967 sobre o tema, resultou no seguinte texto constitucional:

Art. 36. Não perderá o mandato o deputado ou senador investido na função de Ministro de Estado.

§ 1º. Dar-se-á a convocação do suplente apenas no caso de vaga em virtude de morte, renúncia ou investidura na função de Ministro de Estado. Não havendo suplente, só será feita a eleição do substituto em caso de vaga, se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§2º. Com licença de sua Câmara, poderá o deputado ou senador desempenhar missões temporárias de caráter diplomático ou cultural.

Conforme se pode notar, desde a Constituição de 1934, admite-se que o Deputado ou Senador seja investido no cargo de Ministro de Estado, sem que isso implique perda de seu mandato. Essa é a fórmula também expressa no texto constitucional de 1988:

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

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;

Assim, o que era celeuma no início do século, em virtude de uma interpretação estrita do princípio da separação de poderes, deixou de ser por opção expressa do legislador constituinte brasileiro.

Mas se hoje a questão é pacífica, sob o ponto de vista da compatibilidade dos cargos, longe de está de sê-lo quanto ao regime disciplinar a que se submete o parlamentar pelos atos praticados no período em que se encontra afastado de suas atribuições parlamentares.

Na hipótese dos autos, o Impetrante, Deputado Federal, está sendo processado, no âmbito da respectiva Casa Legislativa, por fatos que supostamente teriam ocorrido na época em que estava afastado da função parlamentar, investido no cargo de Ministro de Estado. Alega ofensa a direito líquido e certo por estar sendo processado em foro incompetente, uma vez que estaria submetido a regime disciplinar de Ministro de Estado e, não, a regime disciplinar próprio dos Parlamentares.

O texto constitucional, ao tratar do direitos e deveres dos parlamentares (arts. 53 a 56), indica o caminho para se responder ao questionamento dos presentes autos. Ora, se o Deputado investido no cargo de Ministro de Estado, por força expressa do texto constitucional, não perde o mandato parlamentar (art. 56, I, CF/88) é porque continua ostentando essa condição. O texto constitucional é inequívoco:

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

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;

Pontes de Miranda, ao comentar dispositivo equivalente da Constituição de 1967/69 (art. 36), ressaltava:

"O deputado ou senador que aceitou, ou que exerce a função de Ministro de Estado, não perde o cargo, mas é substituído enquanto exerce a função administrativa. Processado como ocupante do cargo de Ministro de Estado e condenado, pode perder os dois cargos. As incompatibilidades costumam ser de proteção ao cargo; esse caso de art. 36 não deixa de ser incompatibilidade pelo meio, incompatibilidade de exercício, e só de exercício: dá-se substituição temporária." (Pontes de Miranda, **Comentários à Constituição de 1967**, 2ª ed. revista e ampliada com a Emenda nº 01 de 1969, Tomo III, arts. 32-117, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 43).

A condição de Parlamentar do Deputado afastado para ser investido no cargo de Ministro de Estado também deve ser reconhecida por força dos arts. 54 e 55 da Constituição, verbis:

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

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.

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 voto secreto e 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.

Regras de impedimento

Extrai-se do texto constitucional, notadamente do art. 56, §1º, que os representantes políticos estão vinculados ao dever de respeitar o decoro parlamentar, sendo-lhe defeso o "abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas."

O fato de o Deputado Federal ou o Senador estarem afastados do exercício das funções tipicamente parlamentares, para exercício de cargo compatível no Poder Executivo, não o exime de observar os impedimentos constitucionais previstos no art. 54 da Constituição de 1988.

O Parlamentar, porque investido no mandato político, apesar de afastado de seu exercício, deverá ser submetido aos comandos dos arts. 54 e 55 da Constituição. Subsistem para ele, portanto, os impedimentos funcionais e negociais e profissionais previstos nos referidos dispositivos constitucionais.

Tais impedimentos visam a proteger a independência do próprio Parlamento e a própria reputação política desta que é a Instituição típica do Estado Democrático de Direito.

Regra de privilégio de foro

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica ao reconhecer proteção especial à pessoa do parlamentar, independentemente do exercício do mandato e mesmo estando ele afastado para exercer cargo público constitucionalmente permitido, garantindo-lhe prerrogativa de foro. Nesse sentido: INQ 1070; INQ 777; INQ 780.

"Inquerito penal. Foro por prerrogativa de função. Deputado licenciado para exercer cargo de Secretario de Estado. - No sistema da Constituição Federal, a proteção especial a pessoa do parlamentar, independentemente do exercício do mandato, reside no foro por prerrogativa de

função que lhe assegura o artigo 53, paragrafo 4., da Carta Magna, ainda quando afastado da função legislativa para exercer cargo público constitucionalmente permitido. Questão de ordem que se resolve com a rejeição da preliminar de incompetencia do Supremo Tribunal Federal levantada pela Procuradoria-Geral da República.(INQ 777)

Ora, tais precedentes estão a demonstrar que, muito embora o Parlamentar esteja afastado do exercício de suas funções parlamentares, ainda está vinculado ao regime que lhe garante prerrogativas inerentes ao mandato no qual está investido.

A prerrogativa de foro, conforme tenho sustentado, constitui garantia objetiva, inerente à liberdade e independência do ocupante de cargo.

Regra do decoro

Assim, o regime disciplinar do Parlamentar investido no cargo de Ministro de Estado também deve respeito ao decoro.

José Cretella Júnior ensina: "*Conduta decorosa ou com decoro é o procedimento conforme padrões de elevado grau de moralidade. A contrario sensu, falta de decoro é o procedimento humano que contraria os normais padrões ético-jurídicos, vigentes em determinado lugar e época.(...) Decoro parlamentar é a conduta do congressista conforme os parâmetros morais e jurídicos, que vigoram em determinada época e no grupo social em que vive.*" (**Comentários à Constituição Brasileira de 1988**, Vol. V, arts. 38-91, p. 2660-2661)

Decoro, portanto, é a garantia da moralidade política e que deve ser perseguida em todos os regimes de poder, em todas as circunstâncias políticas, não se podendo admitir que o parlamentar, ainda que temporariamente afastado de suas funções no Poder Legislativo, possa dele descuidar.

[exclusão do direito à imunidade] -súmula 04 (cancelada)

E não procede o argumento de que o não-reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal de imunidades aos parlamentares afastados para o exercício de cargo constitucionalmente permitido seria uma premissa para a conclusão de que tais parlamentares não se submete ao controle de decoro pela respectiva Casa Legislativa.

Muito embora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tenha cancelado a Súmula nº 04, firmando entendimento de que o afastamento de Deputado ou Senador do exercício do mandato, para exercer cargo permitido pela Constituição, suspende-lhe a imunidade formal e material (cfr. INQ 104, RTJ 99/477), permaneceu firme o entendimento que o parlamentar continua com prerrogativa de foro por função (cfr. INQ 780, RTJ 153/503).

Assim sendo, a exceção aberta pela jurisprudência pela exclusão da prerrogativa da imunidade formal ao Parlamentar afastado para exercer cargo compatível, não pode ser considerada regra, para efeitos de sustentar o argumento de que o Deputado ou Senador está infenso ao regime disciplinar da Casa Legislativa a qual permanece vinculado. Ainda mais quando a ela retorna, após pedir exoneração do cargo no Poder Executivo!

A própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal advertiu, nas razões de seus precedentes, evidenciando em ressalva expressa que as imunidades são garantias de independência do Poder Legislativo, de forma que, por guardarem íntima relação com o exercício do mandato parlamentar, não pode ser dele desvinculada, uma vez que visa a preservar a independência do mandato representativo.

"As imunidades parlamentares, é oportuno repetir, constituem garantia necessária ao exercício do mandato

representativo. Daí, a cláusula inserida no art. 32 da Constituição: "no exercício do mandato".

A proteção constitucional somente alcança os atos praticados pelo parlamentar que se encontre no exercício do seu mandato. A garantia existe em razão da função e não da pessoa. É inerente ao exercício do mandato. Por isso, quando o deputado ou o senador é incorporado às forças armadas, ou desempenha missão temporária de caráter diplomático ou cultural, cessam as imunidades.

(...)

Ante o sentido finalístico do instituto, se o parlamentar se encontra afastado do exercício do mandato (substituído por suplente), investido na função de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Prefeito de Capital, como permite o art. 36 da Carta Política, o ato que haja praticado durante o desempenho de função no Executivo, estranho ao exercício do mandato, não dá ensejo ao pedido de prévia licença à sua Câmara, para responder a processo criminal (§1º do art. 32)." (INQ 104, fl. 4)

Se vencedora a tese sustentada pelo Impetrante (de que deve ser submetido ao regime disciplinar próprio do cargo do Executivo que ocupava), poder-se-ia admitir uma situação absurda: o Ministro de Estado - que continua sendo Parlamentar por não perder o mandato; que pode decidir retornar a qualquer tempo ao exercício de seu cargo; e que também pode fazer a opção, durante todo o período da investidura, pela remuneração que lhe seja mais vantajosa entre a dos dois cargos (art. 56, §3º, CF/88) -, não está submetido ao regime de prerrogativas e impedimentos (deveres éticos) especificamente dirigido aos detentores de mandato político.

Proceder a esta interpretação seria o mesmo que reconhecer que o texto constitucional conferiu ao Parlamentar investido nos cargos previstos no art. 56, I, da CF/88 um regime híbrido: a) francamente mais vantajoso, por contar com privilégios que não são próprios nem do regime a que está vinculado o Ministro de Estado, nem daquele regime específico do Parlamentar; e b) evidentemente odioso, por consagrar privilégios não condizentes com a relevante função de representação política que exerce no Estado Democrático de Direito.

É bem verdade que a tese do regime híbrido (ou especial) revela-se sustentável. Entretanto, ao contrário do que defende o ora Impetrante, este regime, somente pode ser admitido, para se reconhecer, a partir dele, uma responsabilização ainda mais ampla do agente político que dele se beneficia, pois do contrário, o referido regime servirá apenas para desmoralizar o texto constitucional e, conseqüentemente, o próprio Estado Democrático de Direito.

Para evitar essa desmoralização e reafirmar a força normativa da Constituição, é que deve prevalecer o entendimento de que há direitos, mas também deveres, no regime disciplinar do Ministro de Estado que está investido neste cargo pela prerrogativa constitucional do art. 56, I, da Constituição Federal.

Registre-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consolidado o princípio da unidade da legislatura.

"O princípio da unidade de legislatura não impede a instauração de procedimento de cassação de mandato legislativo, ainda que por atos atentatórios ao decoro parlamentar cometidos, por titular de mandato legislativo, na legislatura anterior. (...) Cumpre insistir na asserção de que a prática de atos atentatórios ao decoro parlamentar, mais do que ferir a dignidade individual do próprio titular do mandato legislativo, projeta-se, de maneira altamente lesiva, contra a honorabilidade, a respeitabilidade, o prestígio e a integridade político-institucional do Parlamento,

vulnerando, de modo extremamente grave, valores constitucionais que atribuem, ao Poder Legislativo, a sua indisputável e eminente condição de órgão da própria soberania nacional. '(...) Conquanto o deputado ou senador tenha todas as condições para continuar em seu cargo, a própria Câmara ajuíza que ele é indesejável ou intolerável, surgindo a cassação como uma medida disciplinar. (...) A desqualificação do parlamentar não impede que ele venha a candidatar-se novamente. Eventualmente pode reeleger-se. Mas sobra, ainda, à Câmara, o exercício do seu poder para cassar novamente o mandato do dito membro.'" (MS 24.458-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21/02/03). No mesmo sentido: MS 23.388, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 20/04/01.

O caso dos autos apresenta situação que pode ser enfrentada sob o prisma do princípio da unidade de legislatura, pois a Constituição permitiu que o Deputado ou Senador mesmo investido no Cargo de Ministro de Estado (art. 56, I, da CF/88), pudesse continuar investido no seu mandato parlamentar, conferindo-lhe, inclusive, o direito de optar pela remuneração mais vantajosa (art. 56, §3º, CF/88), e, se exonerado do referido cargo do Poder Executivo, retornar às suas funções parlamentares. Se retorna, é porque a legislatura teve sua continuidade confirmada.

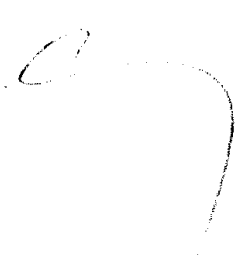
Ante o exposto, **INDEFIRO A MEDIDA LIMINAR**, por não restar caracterizado o *fumus boni jûris*.

Obs.: Texto sem revisão (§ 4º do artigo 96 do RISTF)

19/10/2005**TRIBUNAL PLENO****MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0****DISTRITO FEDERAL****ADITAMENTO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sr. Presidente, aproveito para destacar que nesses casos, em geral, não se tem com clareza - por isso suscitei, logo no início, esse debate - o tipo de imputação. Fossem essas as imputações, aquelas ligadas ao exercício do cargo, mas certamente não sabemos o que vai constar do relatório e o que será aprovado pela Comissão de Ética. Exemplifiquei o Mandado de Segurança nº 23.801, do ex-Senador Luiz Estevão, que houve outra fundamentação, fundamentação adicional, para a decretação da perda do mandato. Só isso já geraria controvérsia suficiente para, eventualmente, indeferir a liminar.

Acompanho os votos que me precederam no sentido do indeferimento da liminar.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

V O T O

A Senhora Ministra Ellen Gracie: Sr. Presidente, com a vênia daqueles que pensam de maneira diversa, entendo que quem **está** ministro pode responder, como congressista que **é**, por quebra de decoro parlamentar.

Os atos que, no caso concreto, são imputados ao impetrante pela Relatoria perante o Conselho de Ética não são atos ministeriais, são atos ilícitos, ou pelo menos irregulares, que não se inserem, nem de longe, nas regulares atividades da chefia da Casa Civil. Poderia admitir a tese da impetração se os atos considerados pelo Conselho de Ética fossem atos próprios da Casa Civil. Nesse caso, diversa seria a ação proposta, diverso seria o foro, enfim, responderia perante esta Casa, não diante da Câmara dos Deputados; responderia por crime de responsabilidade, não por quebra de decoro; responderia como Ministro de Estado, não como parlamentar.

No entanto, por **se haver tornado ministro**, que é necessariamente uma situação temporária e precária (já que é demissível *ad nutum*, o **parlamentar** não está dispensado de guardar comportamento compatível com a ética do Parlamento, até porque o conteúdo, ainda que impreciso desse conceito de decoro parlamentar, não se ajusta, não parece tolerar o tipo de comportamento que é imputado ao impetrante e relativamente ao qual haverá de se defender.

Por isso, e considerando ainda o freqüente trânsito entre as posições de Executivo e Legislativo, muito bem caracterizado e revelado pelas possibilidades existentes, e que estão postas na Constituição, de, por exemplo, optar pelo vencimento de parlamentar ou pelas licenças-relâmpagos, que volta e meia ocorrem quando retornam os ministros à Casa Parlamentar para votar projetos de interesse do Governo, e também pela circunstância da contagem de tempo, que não se interrompe para efeito da chamada “aposentadoria parlamentar” durante o período em que os membros do Congresso Nacional exercem temporária e precariamente função de ministro de Estado, mais se reforça minha convicção no sentido da ausência de um direito líquido e certo a eximir o impetrante do resguardo do decoro correspondente à casa legislativa. Valho-me das razões postas pelos Colegas que inauguraram a divergência, iniciada pelo voto do Ministro Joaquim Barbosa, para também indeferir a liminar, com a vênia do eminente Ministro Relator e dos que o acompanham.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, eis aí o caleidoscópio da vida. Nas duas votações anteriores, votei pelo agasalho do que se avizinha como interesse do próprio impetrante. Assentei que, de início, caberia ao relator decidir. Se ele o houvesse feito, a liminar estaria concedida sem recurso ao Pleno.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Por enquanto ainda sou membro de um Colegiado, Excelência.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Votei por se concluir que não teria o impetrante a ação constitucional ajuizada, e fiquei vencido nessa matéria. O Tribunal está muito próximo de exarar um parecer que certamente será considerado pela Câmara dos Deputados. Sim, o que vier a ser assentado repercutirá naquela Casa como óptica do Supremo, e, ante as discussões havidas, tem-se praticamente a antecipação de uma decisão definitiva sobre a matéria.

Presidente, o ministro Carlos Ayres Britto analisou, a meu ver, de forma convincente, a questão alusiva ao mandato, à detenção, em si, do mandato e ao exercício do mandato. E aí fez ver que se trata, no caso, de direitos, prerrogativas, deveres que se fazem presentes, considerada a simples detenção do mandato, exigindo-se a detenção do mandato e o próprio exercício. Começou Sua

MS 25.579-MC / DF

Excelência apontando que deputados e senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

E aí há precedente da Corte - o que trago à colação é da lavra do ministro Moreira Alves - no sentido de que a prerrogativa de foro permanece íntegra, em que pese ao exercício de cargo de Secretário de Estado. Assim foi decidido no Inquérito nº 777-3/TO, revelando-se que não se despe o parlamentar licenciado dessa condição de parlamentar, e tanto não se despe que, no caso concreto, o impetrante optou, porque autorizado pela Constituição Federal, a revelar, portanto, que a qualificação permanece íntegra, pela percepção da remuneração própria ao mandato, acionando o § 3º do artigo 56 da Constituição Federal.

Existem vedações previstas não a partir do exercício, em si, do mandato, mas da simples expedição do diploma:

Art.54 (...)

I - (...)

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;

Há vedações que pressupõem a posse.

Segue-se o artigo 55:

MS 25.579-MC / DF

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

I - que infringir qualquer das proibições" - antes ou depois da posse -, "estabelecidas no artigo anterior;"

Não cito o inciso referente ao decoro parlamentar:

"III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer" - e aqui, pedagogicamente, se disse o desnecessário -, "salvo licença ou missão por esta autorizada;"

Licença até mesmo para assumir a pasta da Casa Civil.

Vem um outro item, Presidente, que também deságua na perda do mandato, revelando neutro o exercício:

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

Há outro, e aí já ocorre a atuação da Justiça Eleitoral, que também não pressupõe estar ele no exercício:

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

Poderia, Presidente, prosseguir no exame da Carta, mas vou substituir a fala, a partir da Carta, por um trabalho que recebi de Eduardo Fortunato Bim, que não é jurista - pelo menos não o conhecia como jurista -, mas que revela uma visão fidedigna, como

MS 25.579-MC / DF

deve ser toda visão da Constituição Federal - convencido o intérprete, e a interpretação é um ato de vontade -, sobre essa problemática:

O fundamento do poder punitivo por atos incompatíveis com o decoro parlamentar está na maculação que o comportamento do parlamentar causa ou pode causar à dignidade da instituição parlamentar.

Revelou-se o objeto do instituto, a quebra do decoro parlamentar, que é proteger - e a sociedade vem acompanhando os trabalhos da Câmara - a própria instituição.

Consigna o autor do artigo ainda não publicado, mas que espero o seja em breve:

"Pouco importa se o parlamentar está ou não exercendo mandato, estando afastado para assumir algum cargo executivo, em licença saúde ou para tratar de interesse particular. A dignidade do parlamento pode ser maculada de qualquer maneira enquanto o parlamentar for um membro do parlamento, ainda que esteja afastado ou licenciado (CF, art. 56). Lapidares as palavras de Carla Teixeira:

Na identidade parlamentar, o anonimato inexistente, seja enquanto ideal ou prática, pois a valorização do sujeito se dá a partir do seu" - aqui temos um neologismo - "pertencimento ao corpo de parlamentares; a pretensão/reconhecimento de uma imagem (prestígio e dignidade) é fundamental no desempenho de sua função; a condição de deputado federal integra todas as demais inserções sociais do sujeito, pois é imprescindível à honra/decoro parlamentar que o sujeito tenha uma conduta digna em todas as circunstâncias da vida cotidiana: nas obrigações como pai, marido, filho, empresário/ trabalhador, contribuinte e, por fim, representante político. Não é possível postular meia-honra - em apenas uma esfera social -, pois a honra rejeita a fragmentação do sujeito; a honra é sempre pessoal."

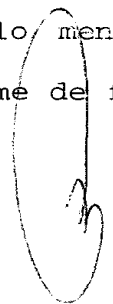
MS 25.579-MC / DF

E conclui:

Admitir que o afastamento para assumir funções executivas exime o parlamentar de se comportar com decoro, seria negar a própria condição de parlamentar, fato incorrente (*sic*), uma vez que a Constituição fala em afastamento e não em renúncia do mandato ou aposentadoria compulsória.

Há mais, Senhor Presidente: o pano de fundo diz respeito diretamente à atividade do Parlamento; a interferência - e não digo que ocorreu, não estou aqui a julgar, não estou aqui a assumir a cadeira de deputado federal, julgando o mandado de segurança quanto à procedência, ou improcedência, da imputação que ocorreu de forma extravagante, a mais não poder - se procedente, visando a distorções, votações, e sei lá quantos projetos e emendas constitucionais teriam sido aprovadas, se procedente o que asseverado.

Por isso, e a esta altura já ocorre pelo menos o empate, peço vênha para, na terceira votação, pronunciar-me de forma contrária aos interesses do impetrante.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERALV O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Sr. Presidente, a questão aqui discutida é esta: contra o impetrante foi instaurado procedimento disciplinar por quebra do decoro parlamentar, sustentando o impetrante que não poderia ter ocorrido a quebra desse decoro parlamentar, pois estava ele, impetrante, licenciado da Câmara para exercer o cargo de Ministro de Estado.

A Constituição Federal, art. 55, inciso II, dispõe:

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

(...)

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

(...)."

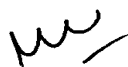
O abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional e a percepção de vantagens indevidas constituem condutas incompatíveis com o decoro parlamentar, as quais estão



expressamente tipificadas na Constituição Federal (CF, art. 55, § 1º). Os demais casos estão no Regimento Interno, que se reporta ao Código de Ética dos parlamentares. A questão é saber, repito, se o impetrante, no exercício do cargo de Ministro de Estado, poderia incorrer na quebra do decoro parlamentar. Vimos que a alegação do impetrante é esta: estava no exercício do cargo de Ministro de Estado, portanto, não sujeito às regras atinentes aos parlamentares. A alegação, entretanto, não me parece razoável. A acusação formulada contra o impetrante, no procedimento administrativo, diz respeito ao exercício do mandato de deputado federal.

Leio, e me impressionou à primeira vista, o relatório apresentado pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence, como sempre esclarecedor, proporcionando aos seus colegas o mais amplo conhecimento das questões postas em julgamento:

"Em depoimentos prestados ao Procurador-Geral da República, em poder da egrégia Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios e perante a própria CPMI, respectivamente, por... (ler fls. 1 e 2 do relatório) ... infringindo a Constituição Federal, art. 55, inciso II e § 1º, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 244 e o Código de Ética e Decoro Parlamentar, art. 4º, inciso IV, pelo que se formula a presente representação, a fim de que apresente a defesa que tiver, até final perda do mandato que detém" — soube, agora mesmo, que está revogado esse art. 244.



O parlamentar investido no cargo de Ministro de Estado não perde a condição de parlamentar. Investido no cargo de Ministro de Estado — o Senhor Ministro Carlos Britto trouxe esclarecimentos valiosos —, nem licenciado está o parlamentar.

Realmente, dispõe o art. 56 da Constituição que:

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

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;

(...)."

O Ministro Carlos Britto, na interpretação que fez desses textos, mostrou que nem licenciado está o deputado.

O Sr. Ministro **MARCO AURÉLIO** - Licenciado está, porque foi convocado o suplente.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Realmente, defesa melhor, desse ponto de vista, foi feita pelo Ministro Carlos Britto. Porém, vou também dar resposta à objeção:



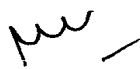
"§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga" — primeiro caso —, "de investidura em funções previstas neste artigo" — segundo caso — "ou de licença superior a cento e vinte dias" — terceiro caso.

O Sr. Ministro **SEPÚLVEDA PERTENCE** (Relator) - Sim, Ministro, porque a primeira não tem prazo, depende da confiança do Presidente da República; e, por isso, se teve de falar da "licença superior a cento e vinte dias".

Mas hoje eu já aprendi: não é licença. Então, perde o mandato se não comparecer à Câmara todos os dias. Estou aprendendo muita coisa hoje.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - V. Exa. não está aprendendo, nós é que aprendemos com V. Exa. Não tenha dúvida. E digo isso com a maior sinceridade e, no que toca a mim, há 50 anos que isso se realiza — estou sempre aprendendo com V. Exa.

O Sr. Ministro **SEPÚLVEDA PERTENCE** - Muito obrigado, Ministro!



O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Acrescenta o § 3º do mesmo artigo:

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

Ora, se ele está recebendo remuneração pelo mandato, é porque ele tem mandato e é deputado, é parlamentar.

O Senhor Ministro Carlos Britto, no ponto, fez nítida distinção entre investidura de parlamentar, licença de parlamentar, com investidura de quem não é agente político na administração pública, na administração em geral.

O Sr. Ministro **GILMAR MENDES** - Há todo um regime próprio.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Exatamente, os dispositivos constitucionais autorizam esse tipo de interpretação.

Li, nos jornais, por exemplo, que o impetrante continuou percebendo o subsídio de deputado. Há uma declaração, nesse sentido, de um eminente senador. E não houve desmentido.



O Sr. Ministro **NELSON JOBIM** (Presidente) - Ministro, só para um esclarecimento de uma questão histórica: essa regra da opção pela remuneração de parlamentar só entrou na Constituição de 1988. Sabe por quê? Porque, quando votávamos no Congresso Nacional a Constituição de 1988, a remuneração dos deputados era superior à de Ministro de Estado.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Mas está na Constituição de 1988, sob a qual julgamos.

O Sr. Ministro **GILMAR MENDES** - Isso é um adminículo.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Isso é um adminículo, bem disse o Ministro Gilmar Mendes, para formar uma convicção.

O Sr. Ministro **NELSON JOBIM** (Presidente) - Ministro, só para fechar o argumento, é o Poder Executivo que remete ao Tribunal de Contas a declaração de renda desse parlamentar no exercício do Ministério, ou é a Câmara dos Deputados?

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - É a Câmara dos Deputados, se ele fez a opção.



O Sr. Ministro **NELSON JOBIM** (Presidente) - Não é a Câmara dos Deputados, é o Ministério.


O Sr. Ministro **SEPÚLVEDA PERTENCE** (Relator) - Vamos deixar esses adminículos. Não perde o mandato, porque não comparece.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Ministro, eu vou aceitar o conselho de V. Exa., porém esse adminículo é constitucional, está escrito na Constituição, com as galas, portanto. De preceito constitucional.

Outra coisa: a qualquer momento o parlamentar investido no cargo de Ministro de Estado pode voltar ao exercício do mandato. Aliás, isso ocorre, comumente, principalmente nas assembleias legislativas: o deputado que exerce um cargo de secretário, quando há uma votação de muito interesse do governo, ele retorna e, depois, assume novamente. Isso tem ocorrido. Já ocorreu no parlamento nacional.

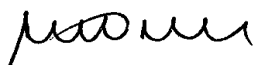
O Sr. Ministro **GILMAR MENDES** - No próprio plano federal.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Exatamente, no parlamento nacional.



Sr. Presidente, na verdade, os colegas que me antecederam na divergência já disseram tudo, mas quero encerrar dizendo que o parlamentar, embora investido no cargo de Ministro de Estado, não está dispensado de guardar comportamento compatível com a ética do parlamento. E decoro parlamentar diz respeito, fundamentalmente, com a ética do parlamento. É nesse sentido, aliás, o voto da eminente Ministra Ellen Gracie.

Peço licença ao meu eminente colega, Ministro Sepúlveda Pertence e aos demais Ministros que o acompanharam, para ficar com a divergência.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

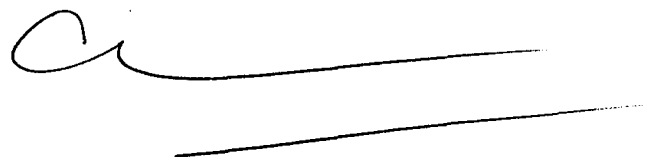
MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

V O T O
(s/ medida liminar)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O exame da plausibilidade jurídica da pretensão mandamental ora deduzida pelo impetrante **impõe** algumas reflexões **que entendo imprescindíveis**, no que me concerne, **à formulação** de um juízo de delibação **em torno** da controvérsia suscitada no presente mandado de segurança.

A **desejável** convergência **entre** ética e política **nem sempre tem ocorrido** ao longo do processo histórico brasileiro, cujos atores - e não me refiro ao caso concreto -, **ao protagonizarem** episódios lamentáveis e moralmente reprováveis, **parecem** haver feito uma **preocupante** opção preferencial **por práticas** de poder e de governo **que se distanciam**, gravemente, **do necessário respeito** aos valores de probidade, de decência, de impessoalidade, de postura e de integridade pessoal e funcional.

Tais comportamentos, **porque motivados** por razões obscuras, por desígnios inconfessáveis **ou** por interesses escusos, **em tudo incompatíveis** com a causa pública, **são guiados e estimulados** por exigências subalternas resultantes de um **questionável**



pragmatismo político, que, **não obstante o profundo desvalor ético** dos meios empregados, **busca justificá-los**, assim mesmo, **em face** de uma suposta e autoproclamada legitimidade dos fins visados pelos governantes.

Os **membros** do Poder Legislativo, quando assim atuam, **transgridem** as exigências éticas **que devem** pautar e condicionar a atividade política, **que só se legitima quando efetivamente respeitado** o princípio da moralidade, **que traduz** valor constitucional de observância necessária na esfera institucional de qualquer dos Poderes da República.

A ordem jurídica **não pode** permanecer **indiferente** a condutas de membros do Congresso Nacional - ou de **quaisquer** outras autoridades da República - que hajam eventualmente incidido em censuráveis **desvios éticos** no desempenho da elevada função de representação política do Povo brasileiro.

Foi por tal motivo que o **Plenário** desta Suprema Corte, **atento** aos altíssimos valores que informam e condicionam **todas** as atividades governamentais - **não importando** o domínio institucional em que elas tenham lugar -, **veio a proferir** o seu "*dictum*", **reconhecendo** a possibilidade jurídico-constitucional de **qualquer** das Casas do Congresso Nacional **adotar** medidas destinadas a reprimir, **com a cassação** do mandato de seus próprios integrantes, **fatos**

atentatórios à dignidade do ofício legislativo e **lesivos** ao decoro parlamentar, **mesmo** que ocorridos no curso **de anterior** legislatura, desde que, **já então**, o infrator **ostentasse** a condição de membro do Parlamento.

É que a Carta Política **não exige** que haja necessária **relação de contemporaneidade** entre o fato típico e a legislatura sob cujo domínio temporal **teria** ocorrido o evento **motivador** da responsabilização política do congressista **por falta** de decoro parlamentar, **sendo inaplicável**, por isso mesmo, a tal situação, o princípio da unidade de legislatura (MS 23.388/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - MS 24.458/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU de 12/03/2003).

Sabemos todos que o cidadão tem o direito de exigir que o Estado seja dirigido por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis, que desempenhem as suas funções com total respeito aos postulados ético-jurídicos que condicionam o exercício legítimo da atividade pública. O direito ao governo honesto - nunca é demasiado reconhecê-lo - traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania.

O sistema democrático e o modelo republicano **não admitem, nem podem tolerar** a existência de regimes de governo **sem** a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade.

Nenhum membro de **qualquer** instituição da República **está acima** da Constituição, **nem pode** pretender-se excluído da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade.

A **imputação**, a qualquer membro do Congresso Nacional, de atos que importem em transgressão ao decoro parlamentar **revela-se** fato que assume, perante o corpo de cidadãos, **a maior gravidade**, a exigir, por isso mesmo, **por efeito** de imposição ética **emanada** de um dos **dogmas** essenciais da República, a **plena** apuração e o esclarecimento da verdade, **tanto mais** se se considerar que o **Parlamento** recebeu, dos cidadãos, **não só** o poder de representação política e a competência para legislar, **mas**, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes dos demais Poderes.

Qualquer ato de ofensa ao decoro parlamentar **culmina por atingir**, injustamente, a própria respeitabilidade institucional do Poder Legislativo, **residindo**, nesse ponto, a legitimidade ético-jurídica do procedimento constitucional de cassação do mandato parlamentar, **em ordem a excluir**, da comunhão dos legisladores, aquele - **qualquer** que seja - **que se haja mostrado indigno da magna** função de representar o Povo, **ou** de ostentar a condição de membro do Congresso Nacional, **ou** de formular a

legislação da República ou, ainda, de controlar as instâncias governamentais de poder.

Não se poderá jamais ignorar que o princípio republicano consagra o dogma de que todos os agentes públicos - legisladores, magistrados, e administradores - são responsáveis perante a lei e a Constituição, devendo expor-se, plenamente, às consequências que derivem de eventuais comportamentos ilícitos.

Cumpre insistir na asserção de que a prática de atos atentatórios ao decoro parlamentar, mais do que ferir a dignidade individual do próprio titular do mandato legislativo, projeta-se, de maneira altamente lesiva, contra a honorabilidade, a respeitabilidade, o prestígio e a integridade político-institucional do Parlamento, vulnerando, de modo extremamente grave, valores constitucionais que atribuem, ao Poder Legislativo, a sua indisputável e eminente condição de órgão da própria soberania nacional.

É por essa razão que o eminente Professor MIGUEL REALE ("Decoro Parlamentar e Cassação de Mandato Eletivo", "in" Revista de Direito Público, vol. X/89), ao versar o tema em questão, adverte

que o ato indecoroso do parlamentar **importa** em falta de respeito à própria dignidade institucional do Poder Legislativo:

"O '**status**' do deputado, em relação ao qual o ato deve ser medido (e será comedido ou decoroso em razão dessa medida) **implica**, por conseguinte, **não só o respeito do parlamentar a si próprio, como ao órgão ao qual pertence (...).**

No fundo, **falta de decoro parlamentar é falta de decência** no comportamento pessoal, **capaz de desmerecer a Casa dos representantes** (incontinência de conduta, embriaguez, etc) **e falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo**, de modo a expô-lo a críticas infundadas, injustas e irremediáveis, de forma inconveniente."

Não é por outro motivo que PINTO FERREIRA ("**Comentários à Constituição Brasileira**", vol. 3/28, 1992, Saraiva), em magistério lapidar sobre a matéria, assinala:

"Outro motivo mencionado pela Constituição do País para a perda do mandato de deputado ou senador é o procedimento reputado incompatível com o decoro parlamentar. É, então, um poder discricionário que tem a Câmara de expulsar os seus membros, quando sua conduta venha a ferir a própria honorabilidade da Assembléia. Conquanto o deputado ou senador tenha todas as condições para continuar em seu cargo, a própria Câmara ajuíza que ele é indesejável ou intolerável, surgindo a cassação como uma medida disciplinar.

.....
(...) A desqualificação do parlamentar não impede que ele venha a candidatar-se novamente. Eventualmente pode reeleger-se. **Mas sobra, ainda, à Câmara, o exercício do seu poder para cassar novamente o mandato do dito membro.**" (grifei)

Em suma: a submissão de todos à supremacia da Constituição e aos princípios que derivam da ética republicana representa o fator essencial de preservação da ordem democrática, por cuja integridade devemos todos velar, enquanto legisladores, enquanto magistrados ou enquanto membros do Poder Executivo.

O aspecto central do presente mandado de segurança reside na alegada impossibilidade constitucional - consoante sustentado pelo impetrante - de o membro do Congresso Nacional, regularmente licenciado de seu mandato para exercer cargo de Ministro de Estado (CF, art. 56, I), incidir, quando no desempenho dessa função no Poder Executivo, em conduta atentatória ao decoro parlamentar e sujeitar-se, em consequência, em virtude do fato supostamente indecoroso, à perda do mandato legislativo, nos termos do art. 55, inciso II, da Constituição da República.

O impetrante **sustenta**, presente tal contexto, **ter "(...) direito líquido e certo de não ser submetido a julgamento pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados quanto a atos praticados na função de Ministro de Estado (...)", devendo estar sujeito, ao contrário, a regime constitucional de responsabilidade diverso daquele a que ora está sendo submetido, pois entende que incide, na espécie, a norma de competência inscrita no art. 102, I, "c", da Constituição.**

O Senhor Deputado JÚLIO DELGADO, **Relator** do Processo nº 4/2005 (**oriundo** da Representação nº 38/2005), **instaurado** contra o impetrante e ora em tramitação perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, **ao justificar a questionada competência** da Câmara dos Deputados para o exame dos atos alegadamente atentatórios ao decoro parlamentar atribuídos ao autor do presente "writ" mandamental, **assim fundamentou**, no ponto, **o seu entendimento**:

"A licença para o desempenho de múnus governamental não afasta nem restringe o vínculo do parlamentar com a instituição, senão estritamente no que concerne à prática dos atos inerentes ao exercício parlamentar no âmbito da respectiva Casa.

Inquestionável, porém, é que, se as prerrogativas continuam, também perduram as obrigações e os ônus.

Semelhante condição situará, sempre, o respectivo titular sob os ônus e as consequências anteriormente listadas no art. 55, que sujeita à perda de mandato em caso de abuso dessas prerrogativas, e de outras mais, que compõem o elenco próprio da Representação.

Em se cuidando da violação do decoro parlamentar, a caracterização dessa conduta prescinde de que o congressista se encontre no efetivo exercício do mandato no âmbito da Casa na qual tem assento, porque o atributo há de ser averiguado em relação à investidura, ou seja, à representação ou mandato eletivo, não somente quando no exercício deste, em função estritamente legislativa ou parlamentar, mas também quando esteja desempenhando cargo político no Poder Executivo, ou seja, no exercício de uma prerrogativa do mandato.

Ao fazer uso de qualquer prerrogativa, o agente público deve considerar que elas são excepcionalidades dentro do sistema de representação, diante do que ele certamente responderá pelo abuso das mesmas. Ainda que essa exorbitância ocorra nos lindes do Poder Executivo,

no qual temporariamente se encontra o acusado, estará sujeito à perda do mandato que detém no Legislativo.

.....
Por essa forma, em razão de sua investidura parlamentar e do conjunto de prerrogativas do mandato representativo, o congressista que ocupa cargo de Ministro de Estado não fica isento da responsabilização ético-disciplinar, no que pertine ao decoro parlamentar.

Quando se cuida de violação do decoro parlamentar, a averiguação dessa infringência está condicionada tão-somente à condição de ser detentor de mandato parlamentar, como fato próprio da investidura congressual, ou seja, conseqüente à diplomação e posse, que repercute sobre a Instituição e o corpo legislativo, não estando adstrito à hipótese de o infrator se achar no efetivo exercício do mandato na respectiva Casa do Congresso Nacional.

.....
Ao assumir o ônus de Ministro de Estado, jamais poderia abandonar a conduta, a postura imposta pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, devendo obrigatoriamente atentar para a questão da dignidade e da honra a qual todo homem está sujeito, principalmente o homem público. Isso porque a questão do decoro parlamentar encontra-se ligada diretamente a esses dois campos, sendo questão ética e moral, necessariamente.

A honra do homem público, especialmente o do que exerce mandato político, representação máxima da democracia, não é somente a imagem pessoal do próprio Representado para consigo mesmo. A questão da honra é muito mais ampla. Envolve a imagem perante terceiros, perante a sociedade e seus pares da Casa Legislativa. Assim, mesmo estando temporariamente fora do exercício do mandato, seus atos atingem diretamente todas as inserções sociais do sujeito - homem público - haja vista a necessidade premente de, em todas as circunstâncias da vida quotidiana, ter o mesmo uma conduta digna.

Mesmo afastado do cargo de Deputado Federal, **não deixou** de ser representante do povo, **estando apenas temporariamente licenciado**. Ainda que estivesse fora das atividades parlamentares por motivo de saúde ou qualquer outro, **não deixaria** de ser membro da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional.

Logo, não há que se falar em impossibilidade de punição do Representado **por quebra** do decoro

parlamentar porque não estava no exercício do cargo. *Se o Deputado José Dirceu estivesse afastado do cargo, não de forma temporária, mas definitiva, aí, sim, poderíamos concordar com sua argumentação de que não houve quebra do decoro parlamentar, pois não mais seria Deputado Federal.*" (grifei)

Essa compreensão do tema, tão bem exposta pelo eminente Ministro PAULO BROSSARD no doutíssimo voto que proferiu no julgamento do MS 21.360/DF (RTJ 146/153, 166-174), e que se apóia no reconhecimento de que é prescindível o exercício do mandato legislativo para efeito de configuração do ato indecoroso, permite relembrar, a respeito de tal questão, entendimento anteriormente expandido pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que opinou, em 24 de maio de 1949, pela cassação do mandato legislativo do então Deputado EDMUNDO BARRETO PINTO, por haver este incidido, em 29/06/46 (em momento anterior, portanto, ao da própria vigência da Constituição de 1946), em procedimento incompatível com o decoro parlamentar:

"'Procedimento incompatível com o decoro parlamentar' é a conduta daquele que se torna indigno de participar da Casa do Parlamento.

A Constituição não se refere àquele que 'praticar ato incompatível com o decoro parlamentar', mas àquele que tiver 'procedimento', com essa incompatibilidade.

Também não restringe a aplicação da penalidade aos que tiverem tal procedimento 'dentro da Câmara' ou 'no exercício do mandato' e, por isso, não têm razão os que entendem não poder a Câmara se preocupar com 'conduta social' do Deputado. Desde que o membro do Congresso tenha conduta que atente contra a respeitabilidade, a dignidade, o decoro, enfim, do parlamento, fica sujeito à perda do mandato." (grifei)



Essa **mesma** percepção do significado de procedimento **infringente** do decoro parlamentar foi igualmente manifestada **pelo** **então** Deputado Federal MONSENHOR ARRUDA CÂMARA, **que assim se pronunciou** sobre o tema ("**Inviolabilidade Parlamentar e Imunidade Processual**", p. 09, 1968, Imprensa Nacional):

"Mas que é decoro parlamentar? O Regimento ainda não o definiu. Deverá fazê-lo em Projeto de Resolução, em que poderiam incluir-se propaganda de guerra ou contra regime, injúrias graves, ultraje à moral pública, calúnias, defesa de interesses próprios inconfessáveis - e aí estaria o caso de corrupção, ou lá fora comprando eleitores ou subornando cabos eleitorais - processos de corrupção, insulto a membros de outros Poderes.

Enfim, ao nosso ver modesto, contrário ao decoro é tudo aquilo que empana a essência, a dignidade, a majestade e a compostura do mandato parlamentar, dentro do seu exercício ou fora dele, mas tudo isto julgado pela própria câmara a que pertence o Congressista, não pelos outros Poderes." (grifei)

O **membro** do Congresso Nacional **pode** exercer, excepcionalmente, **sem** perda do mandato parlamentar, **determinados** cargos na esfera institucional do Poder Executivo, **dentre os quais** o de Ministro de Estado (CF, art. 56, I), **hipótese** em que a própria Constituição da República, em norma expressa, **permite-lhe optar** pela remuneração do mandato legislativo (CF, art. 56, § 3º).

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, firmou **orientação** no sentido de que o congressista, **quando licenciado** para exercer cargo **no âmbito** do Poder Executivo, **perde**, temporariamente, **durante** o período de afastamento do Poder Legislativo, a garantia constitucional da imunidade parlamentar material e formal (RTJ 99/477, Rel. Min. DJACI FALCÃO - RTJ 99/487, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - RTJ 166/133, Rel. Min. NELSON JOBIM - Inq 681/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO - Pet 1.113/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

De outro lado, esta Corte Suprema também deixou **estabelecido** que, no sistema constitucional brasileiro, o membro do Congresso Nacional, **mesmo afastado** para exercer cargo público constitucionalmente permitido, **preserva**, em seu benefício, **a garantia referente à prerrogativa de foro**, perante este Supremo Tribunal, nas infrações penais comuns, **ainda quando cometidas** na condição de ocupante de funções junto ao Poder Executivo (RTJ 153/503, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RTJ 153/760, Rel. Min. MOREIRA ALVES).

Se é certo, de um lado, **que o efetivo exercício** do mandato legislativo **traduz pressuposto essencial** ao gozo da imunidade parlamentar (material ou formal), **pois esta existe para proteger o desempenho independente** do ofício congressional (PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de

1969", tomo III/10 e 43, 2ª ed., 1970, RT; JOÃO BARBALHO, "Constituição Federal Brasileira", p. 64, edição fac-similar, 1992, Senado Federal; PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 2/625, 1990, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. V/2624-2625, item n. 204, 1991, Forense Universitária; MICHEL TEMER, "Elementos de Direito Constitucional", p. 129/130, item n. 5, 18ª ed., 2002, Malheiros, v.g.), **não é menos exato**, de outro, **considerada** a teleologia da norma constitucional garantidora **da prerrogativa de foro**, que a cláusula que a instituiu tem por finalidade dispensar "proteção especial à **pessoa do parlamentar, independentemente do exercício do mandato**" (RTJ 153/503, Rel. Min. MOREIRA ALVES).

O **membro** do Congresso Nacional - **que se licencia** para exercer determinados cargos no Poder Executivo (como o de Ministro de Estado), **podendo**, até mesmo, como já assinalado, **optar** pela remuneração do mandato legislativo - **não se desvincula** da Casa a que pertence, **pois**, embora temporariamente afastado **do exercício** da função congressional, **não rompe os laços** que o unem, **organicamente**, ao Parlamento, **tanto que continua a subsistir**, em seu favor, **a garantia constitucional** da prerrogativa de foro em matéria penal, **circunstância esta** - consoante ressaltou, em seu voto, no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o Deputado JÚLIO DELGADO - **que torna ainda mais visíveis**, quanto ao parlamentar licenciado; "a



integridade e a continuidade do vínculo que se estabelece entre este e a Casa Legislativa a que pertence".

Não é difícil concluir, desse modo, assentada tal premissa, que o fato de os Deputados ou Senadores estarem licenciados não os exonera da necessária observância dos deveres constitucionais (tanto os de caráter ético quanto os de natureza jurídica) inerentes ao próprio estatuto constitucional dos congressistas, que representa um complexo de normas disciplinadoras do regime jurídico a que estão submetidos os membros do Poder Legislativo, nele compreendidas - como ressalta o magistério da doutrina (ALEXANDRE DE MORAES, "Constituição do Brasil Interpretada", p. 1045, item n. 54.1, 2ª ed., 2003, Atlas; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 536/537, item n. 17, 23ª ed., 2004, Malheiros; UADI LAMMÊGO BULOS, "Constituição Federal Anotada", p. 770, 5ª ed., 2003, Saraiva; AURO AUGUSTO CALIMAN, "Mandato Parlamentar - Aquisição e Perda Antecipada", p. 123/134, item n. 1.3.1, 2005, Atlas, v.g.) - as incompatibilidades negociais (ou contratuais), funcionais, políticas e profissionais definidas no art. 54 da Constituição.

Examinada a questão sob tal perspectiva, torna-se lícito reconhecer a possibilidade de perda do mandato legislativo, se e quando o parlamentar, embora exercendo cargo de Ministro de Estado, vier a incidir nas situações de incompatibilidade (CF, art. 54) e



naquelas referidas no art. 55 da Lei Fundamental, com exclusão, unicamente, da hipótese a que alude a parte final do inciso III do art. 55 da Carta Política, eis que, por razões óbvias, o desempenho de funções no Poder Executivo não se mostra compatível com a exigência de simultâneo comparecimento às sessões ordinárias do Parlamento.

É por tal motivo, Senhor Presidente, que tenho por adequada a interpretação dada pelo eminente Advogado EDUARDO FORTUNATO BIM, em valioso trabalho, ainda inédito, que versa, precisamente, o tema ora em análise ("A Cassação de Mandato por Quebra de Decoro Parlamentar: Sindicabilidade Jurisdicional e Tipicidade"):

"O poder de expulsar um membro não está reduzido a ofensas cometidas durante a sessão parlamentar (ou durante a legislatura), mas se estende a todos os casos nos quais a ofensa é tamanha que, a juízo da casa legislativa, desapropria-o de seus deveres parlamentares. A imposição de decoro parlamentar é uma defesa do parlamento, razão pela qual a condição de parlamentar é a que importa, não a temporariedade ou qualidade do ato tido como indecoroso.

.....
O fundamento do poder punitivo por atos incompatíveis com o decoro parlamentar está na maculação que o comportamento do parlamentar causa ou pode causar à dignidade da instituição parlamentar. Pouco importa se o parlamentar está ou não exercendo o mandato, estando afastado para assumir algum cargo executivo, em licença saúde ou para tratar de interesse particular. A dignidade do parlamento pode ser maculada de qualquer maneira enquanto o parlamentar for um membro do parlamento, ainda que esteja afastado ou licenciado (CF, art. 56). Lapidares as palavras de Carla Teixeira:

'Na identidade parlamentar, o anonimato inexistente, seja enquanto ideal ou prática, pois a

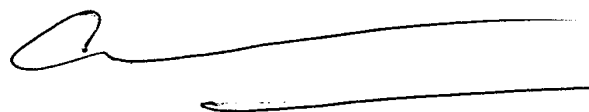
valorização do sujeito se dá a partir do seu pertencimento ao corpo de parlamentares; a pretensão/reconhecimento de uma imagem (prestígio e dignidade) é fundamental no desempenho de sua função; a condição de deputado federal integra todas as demais inserções sociais do sujeito (...). **Pois é imprescindível à honra/decoro parlamentar que o sujeito tenha uma conduta digna em todas as circunstâncias da vida cotidiana: nas obrigações como pai, marido, filho, empresário/trabalhador, contribuinte e, por fim, representante político. Não é possível postular meia honra - em apenas uma esfera social -, pois a honra rejeita a fragmentação do sujeito; a honra é sempre pessoal.'**

Admitir que o afastamento para assumir funções executivas exime o parlamentar de se comportar com decoro seria negar a própria condição de parlamentar, fato incorrente, uma vez que a Constituição fala em afastamento e não em renúncia do mandato ou aposentadoria compulsória.

O argumento do STF é claro: os atos não foram praticados no exercício do mandato (que ainda existe), então não autorizam a imunidade constitucional, que só serve para quem está exercendo as funções de parlamentar. Quem está no executivo não exerce as funções de parlamentar, mas não perde o mandato, podendo ferir o decoro do parlamento, uma vez que ainda está vinculado ao parlamento. Não há que se confundir a imunidade com o poder disciplinar do parlamento.

Argumento que deve ser visto com cuidado é o risco de haver uma ingerência do Poder Legislativo através do processo de cassação do mandato, na política do Executivo, ferindo a separação de poderes. Não existe a alegada interferência, uma vez que a política do Executivo estará a salvo, não havendo como o parlamento influenciar nisso. Se o parlamentar for cassado, a pena não atingirá o cargo executivo, uma vez que a cominação de inelegibilidade não alcança cargos de confiança - cargos não elegíveis por natureza. O Executivo continuará com o seu ministro ou secretário, se quiser, não havendo nenhuma interferência entre os poderes da República." (grifei)

Reconheço, ainda, tal como lembrado pelo ilustre Advogado EDUARDO FORTUNATO BIM, em seu já referido trabalho, que,



hoje, ao contrário do que sucedia sob a égide da Constituição de 1946, quando a tipicidade em torno da noção de decoro parlamentar era extremamente aberta (art. 48, § 2º), o vigente ordenamento constitucional (art. 55, § 1º) "preceitua que o decoro parlamentar 'tem' que estar definido no regimento ou consistir em atos caracterizadores de abuso das prerrogativas asseguradas aos parlamentares ou em percepção de vantagens indevidas, aquelas que contrariam o direito. Sem a subsunção do ato tido como incompatível com o decoro parlamentar às definições constitucionais, ainda que indireta, no caso da previsão regimental, impossível a cassação de qualquer parlamentar à luz do inciso II do artigo 55 da CF/88. Existe, dessa forma, uma 'tipicidade constitucional' dos atos indecorosos perfeitamente controlável pelo Judiciário" (grifei).

Por tal motivo, esse mesmo autor, examinando a questão da tipicidade constitucional pertinente aos atos indecorosos, salienta, com absoluto acerto, que a Constituição de 1988, ao referir-se ao "decoro parlamentar, ainda que remeta a sua definição ao regimento, não o faz de forma ilimitada, 'não passa um cheque em branco ao legislador regimental'. Embora haja amplitude na definição dos atos incompatíveis com o decoro parlamentar, não há como ignorar o conteúdo mínimo da expressão como algo que minimamente fira a dignidade, a imagem ou a respeitabilidade do parlamento, sob pena de transformar a cassação pela quebra de decoro em uma desculpa para



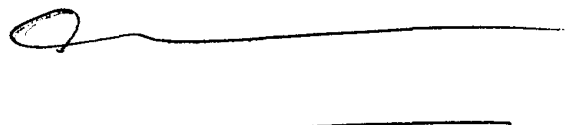
revogar mandatos legitimamente conferidos pelo povo. A teoria do cheque em branco ignora a força normativa dos vocábulos constitucionais, uma vez que o decoro parlamentar não pode ser encarado como uma desculpa qualquer para cassar o mandato parlamentar pela maioria; tal proceder compactua com a onipotência da maioria e com o arbítrio, violando diversos corolários do princípio democrático: **proteção** das minorias contra a maioria, **contenção** ao arbítrio estatal e **preservação** da representação do parlamentar eleito" (grifei).

A Representação nº 38/2005, oferecida pelo PTB, que deu origem ao Processo nº 4/2005, imputa, ao ora impetrante, a prática de conduta que o art. 4º, inciso IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados **qualifica** como procedimento incompatível com o decoro parlamentar, **punível** com a perda do mandato, fazendo-o nos seguintes termos:

"Art. 4º Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, **puníveis** com a perda do mandato:

.....
IV - **fraudar**, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação; (...)." (grifei)

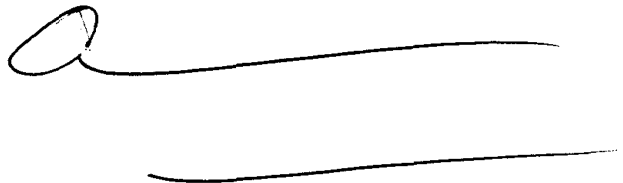
Eis, no ponto, a **imputação** deduzida contra o ora impetrante:



"Em depoimentos prestados ao Procurador-Geral da República, em poder da egrégia Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios e perante a própria CPMI, respectivamente, por **MARCOS VALÉRIO FERNANDES DE SOUZA**, a 14 Jul 2005 e d. **RENILDA MARIA SANTIAGO FERNANDES DE SOUZA**, a 26 Jul 2005, deu-se conta de que o Representado, **JOSÉ DIRCEU**, enquanto licenciado desta Casa para exercer as funções do cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil do Presidente da República, em conluio com o Secretário de Finanças do Partido dos Trabalhadores - PT, **DELÚBIO SOARES**, levantou fundos junto ao Banco Rural e Banco de Minas Gerais - BMG, tomados sob a intervenção e responsabilidade de **MARCOS VALÉRIO**, com a finalidade de pagar parlamentares para que, na Câmara dos Deputados, votassem projetos em favor do Governo.

À sua vez, tais fundos levantados como se empréstimos fossem, eram compensados pelo favorecimento aos Bancos mencionados - com cujos diretores, entre eles, **FLÁVIO GUIMARÃES** (BMG) e **KÁTIA RABELO** (Rural), esteve reunido **JOSÉ DIRCEU** - e empresas de que participa **MARCOS VALÉRIO**, em contratos governamentais, de sua administração indireta ou autárquica, garantidos pela influência do Representado, de modo que, embora tais mútuos não tenham sido honrados pelos tomadores, tampouco houvesse cobrança daquelas instituições financeiras de seu crédito.

Assim agindo, o Representado quebrou o decoro parlamentar, porquanto membro titular de mandato legislativo aí, valeu-se daquela atividade junto ao Poder Executivo, para interferir e fraudar o regular andamento dos trabalhos legislativos, alterando o resultado de deliberações em favor do Governo, infringindo a Constituição Federal, art. 55, inciso II e § 1º, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 244 e o Código de Ética e Decoro Parlamentar, art. 4º, inciso IV, pelo que se formula a presente Representação, a fim de que apresente a defesa que tiver, 'até final perda do mandato' que detém." (grifei)



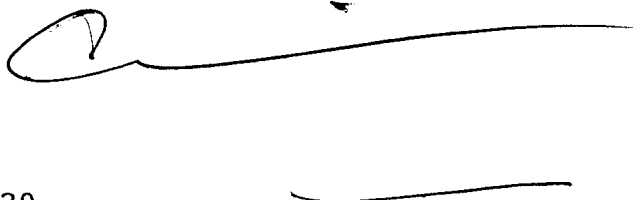
O exame de tal imputação não parece evidenciar que se teria registrado, no caso, transgressão à exigência de tipicidade concernente aos atos configuradores de quebra de decoro parlamentar.

Registre-se, finalmente, neste ponto, na linha do magistério jurisprudencial firmado por esta Suprema Corte (RDA 189/271, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI), que a eventual qualificação criminal dos fatos imputados ao congressista não inibe o exercício, pela Casa legislativa a que pertence, de seu poder disciplinar, legitimando-se, em consequência, ainda que com base nesses mesmos fatos, a instauração de processo de cassação de mandato por transgressão à cláusula do decoro parlamentar.

Por tais razões, Senhor Presidente, é que entendo descaracterizada a plausibilidade jurídica da pretensão mandamental ora deduzida pelo impetrante.

Desse modo, e não obstante as doutas ponderações do eminente Relator, peço vênica para indeferir o pedido de medida liminar.

É o meu voto.



19/10/2005

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0 DISTRITO FEDERAL

(À revisão de apartes dos Srs. Ministros S. Pertence
(Relator), G. Mendes, C. Velloso e C. Britto).

V O T O

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Sendo matéria constitucional, a Presidência tem voto.

Tenho por hábito, Srs. Colegas, não procurar fazer um exame dogmático das estruturas constitucionais, mas verificar que elas servem para o funcionamento de instituições; e não a partir de pressupostos, como, por exemplo, o Ministro Celso de Mello referiu-se ao voto, abreviadamente, do meu antigo Professor Paulo Brossard de Sousa Pinto, que disse que "a incompatibilidade se caracterizava pela indignidade dos atos praticados". É o tipo da definição circular: é indigno porque é incompatível; é incompatível porque é indigno, ou seja, não diz absolutamente nada.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Na verdade, homenageemos o nosso eminente colega Paulo Brossard, que era absolutamente sincero quando dizia: "*em matéria de "impeachment"*"

e de cassação, há apenas uma garantia: a exigência do **quorum** de dois terços."

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - É claro. É aí que quero chegar. Na medida em que se reconhece isso, reconhece-se que a fundamentação ... E vejamos, se examinarmos a história das cassações internas, digamos, intestinal, dos processos de cassações que se deram no Congresso Nacional, verificaremos que todo aquele discurso no sentido da dignidade, no sentido do juízo, que o Congresso emite um juízo de terço e o parlamentar - como diria este autor, referido pelo eminente Ministro-Relator -, desapropria-se das condições de parlamentar, na verdade, não é nada disso. As circunstâncias políticas é que determinam. E o exemplo mais clássico deste assunto foi a cassação do Deputado Ibsen Pinheiro, a que assisti com clareza, participei nitidamente e verifiquei que todos aqueles argumentos deduzidos pelo eminente Ministro Celso de Mello, não ocorreram. Foram exatamente situações conjunturais específicas que o consideraram indigno para o exercício do parlamento. Creio que, ao se identificar, precisamos deixar absolutamente claro que, como diria o eminente Ministro Brossard, lembrado pelo Ministro Sepúlveda Pertence: a garantia é de dois terços.

Lembro claramente que esta (inaudível) que, agora, já a maioria formada determinou, também se aplica ao art. 39 da Lei nº 10.079, de 1950, pela qual o Senado Federal poderá julgar ministro

do Supremo Tribunal Federal pela falta de decoro no exercício das suas funções, ou seja, nós poderemos ter, com esta abertura que se dará ao conceito de decoro no exercício das suas funções, a possibilidade do Senado Federal, através de denúncia de qualquer personagem, cassar desses eventuais titulares de funções no Supremo Tribunal Federal, tendo em vista, efetivamente, a discordância substancial com votos eventualmente aqui proferidos.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Com votos?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Estou dizendo que a denúncia se dará e os votos que se dariam dentro do Congresso teria esse fundamento. Vossa Excelência não perderá por esperar eventualmente essa situação.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Desculpe, mas não houve nenhuma decisão nesse sentido aqui, hoje.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - A decisão não é aqui, é lá.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Vossa Excelência diz que, em decorrência de nossa decisão hoje, o Senado tomará determinada providência. Não, o Senado Federal sempre pode ter juízo

discrecionário sobre a questão do processo-crime contra Ministro do Supremo Tribunal Federal.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Eu não disse isso, mas pura e simplesmente que retornou o processo de degola em relação ao Executivo. Evidentemente que, no momento em que o Poder Executivo, que o parlamentar no exercício, por exemplo, de função diplomática temporária, for lá, neste parlamento, e ao cumprimento de decisões do Presidente da República, formular, nessa missão diplomática temporária, a posição e votar pela posição do País, fixada pelo Executivo, contrariamente aos interesses da Câmara - numa manifestação de guerra, por exemplo, da adoção do País em relação a determinados tratados internacionais ou funções estabelecidas -, vamos ter problemas terríveis.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Felizmente, Senhor Presidente, fiz um levantamento dos casos verificados, e o Tribunal até agora não conseguiu anular.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Não me refiro aos casos, mas digo do que acontecerá em relação aos poderes que se está concedendo ao Congresso Nacional.

Vejam, por exemplo: se tivéssemos, no Ministério da Fazenda, um titular de mandato eletivo - embora hoje não seja

titular de mandato eletivo, porque renunciou à sua função como municipal -, não haveria a possibilidade de ser cassado o seu mandato sob o argumento da falta de decoro parlamentar - por qualquer outro fato - justificadamente para obter a alteração da política econômica do próprio Governo? Claro que sim.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Senhor Presidente, deixamos expresso nos nossos votos que há de ter relação com o exercício do mandato; isto está no relatório do Ministro Sepúlveda Pertence.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Não deixaram expresso. Basta estabelecer uma descrição abstrata, basta descrever. Vossa Excelência está discutindo abstratamente, e estou falando do mundo, no real, do que se passa nas relações entre maioria e minoria.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** - Não entro no mérito da questão, mas a Câmara acusa que houve manipulação na votação.

O SENHOR MINISTRO **CARLOS BRITTO** - Tráfico de influência.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - As afirmações podem ser todas; elas, em tese, poderão ser qualquer uma para colocar uma umbrela sobre uma decisão política, e isso se passa normalmente. A realidade conta essa história. Os processos de cassação ocorridos principalmente a partir de 1988 - porque para trás tivemos muitos poucos -, principalmente a partir do Governo Collor, tinham como forma proteger o Congresso, inclusive, contra "uma espécie de opinião publicada" nacional.

Quero dizer aos Senhores que acompanho integralmente o Ministro-Relator, com elogios à posição assumida por Sua Excelência, considerando a possibilidade de voltarmos, por vias transversas, e com apanágio da maioria do Tribunal, ao sistema de degola da Constituição de 1891. De outra parte, há a possibilidade de o Congresso Nacional intervir nas políticas do Executivo na medida em que tiver, nos seus quadros, um parlamentar que possa ser cassado em retaliação às ações e políticas formuladas pelo Executivo, no conflito com a maioria. Ou seja, estaríamos caminhando, por uma tentativa transversa, de estabelecer alguma coisa não permitida pela Constituição, mas que o sistema americano permite: a necessidade de apoio para o exercício da função ministerial.

Teríamos a possibilidade, inclusive, e, agora, de forma invertida, de mudarmos a decisão por essa fórmula e, conforme o Inquérito nº 104 - referido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, -, Relator Djaci Falcão, se reconhecer a nulidade formal, não a

material, à qual não me referi - faço referência à nulidade formal. Teremos, então, de admitir a possibilidade de a Câmara dos Deputados suspender o andamento de processo-crime a que responda, nesta Casa, parlamentar que, no exercício da função de Ministro de Estado, teria praticado eventualmente crime, pelo qual denunciado, mas que, sendo parlamentar, poderá ser suspenso o andamento do processo por decisão da maioria.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Vossa Excelência não quis falar em imunidade material, mas penso no caso de o Ministro ser acusado de ter mentido.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Não quis falar nisso para não chegar tão longe.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Excelência, se me permite, há o outro lado da medalha: esta nossa decisão será também um marco histórico no sentido de que, a partir de agora, cada parlamentar federal investido no cargo de Ministro de Estado tomará muito mais cuidado no plano da intocabilidade tanto da honra objetiva do Congresso quanto da sua própria honra subjetiva.

O SR. MINISTROS NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Exatamente me refiro a essa decisão num sentido contrário ao dito agora por

Vossa Excelência, cuja leitura típica e velhamente udenista - sei que não é o caso de Vossa Excelência - levou ao suicídio de Getúlio Vargas. Isso se dá exatamente pela outorga de poder à maioria do Congresso.

Ao passo dessa leitura, faço outra: essa situação só dá força à maioria da Câmara para inviabilizar eventualmente ações do próprio Executivo, na medida em que possa cassar parlamentares em exercício no Congresso e coagi-los a não fazer a política do Executivo, mas a da maioria da Câmara. Esse é o problema que Vossa Excelência, Ministro Celso de Mello, se conhecesse efetivamente o exercício parlamentar, saberia ser a regra do jogo, e não a regra desse imperatismo categórico kantiano da segunda formulação que nos trouxe Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO- Mas podemos inaugurar uma nova era, com novas regras de um jogo muito mais democrático.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - O imperatismo categórico kantiano da segunda formulação leva exatamente ao reino dos fins, que, Vossa Excelência sabe, era uma mera utopia Kantiana que nunca efetivamente se realizou e nunca irá se realizar. O próprio Nietzsche disse isso muito claramente, e Schopenhauer também, para exatamente negar esses essencialismos e

idealismos kantianos, principalmente na segunda formulação do imperativo categórico.

Nessas linhas, quero acompanhar o Ministro-Relator para sustentar a necessidade de termos, neste caso, a acusação contida na representação feita pelo Partido dos Trabalhadores de que - diz claramente a expressão, reproduzida pelo Ministro Sepúlveda Pertence -: "O Representado quebrou o decoro parlamentar, porquanto membro titular de mandato legislativo aí, valeu-se daquela atividade junto ao Poder Executivo, para interferir e fraudar o regular andamento dos trabalhos legislativos". Aqui se pressupõe que a condição de parlamentar lhe autorizou a afirmação de fraudar o regular andamento dos trabalhos legislativos.

Lembro aos Colegas que mesmo o § 1º do art. 155 da Constituição, que pretendeu tipificar o decoro parlamentar, novamente remeteu à maioria parlamentar - na época de dois terços, hoje referida por Paulo Brossard -, mera e simplesmente. Vossas Excelências podem verificar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no Código de Ética, não naquela redação referida pelo Ministro Gilmar Mendes e revogada pela superveniência de novas normas regimentais. Já fiz chegar ao Ministro Gilmar Mendes uma nova edição do Regimento.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não preciso do Regimento Interno para isso. Agora, ele desmente Vossa Excelência.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - A perda do mandato poderá se dá pelo abuso de prerrogativas parlamentares, que é a mesma coisa de se dizer que abuso das prerrogativas parlamentares é aquele que for indigno do mandato. E aquele indigno do mandato é aquele que abusou das prerrogativas parlamentares. Ou seja, é aquilo que a maioria entender como tal.

Obs.: Texto sem revisão do Exmo. Sr. Ministro Nelson Jobim (§ 4º do artigo 96 do RISTF)

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.579-0**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. JOAQUIM BARBOSA

IMPTE.(S): JOSÉ DIRCEU DE OLIVEIRA E SILVA

ADV.(A/S): ROBERTA MARIA RANGEL E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS


IMPDO.(A/S): CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

IMPDO.(A/S): RELATOR DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Decisão: O Tribunal, por maioria, rejeitou a preliminar suscitada pelo Senhor Ministro Marco Aurélio de que o pedido de liminar retornasse ao relator para sua apreciação e, por unanimidade, excluiu do pólo passivo o relator do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Em seguida, o Tribunal, por votação majoritária, conheceu da segurança, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. Também por votação majoritária, negou a liminar, vencidos os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence (Relator), Eros Grau e Presidente (Ministro Nelson Jobim). Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 19.10.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário