

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ERICK KIYOSHI NAKAMURA

PERDA DO MANDATO DE PARLAMENTARES FEDERAIS POR QUEBRA DE  
DECORO NO PERÍODO DE 1988 A 2023: UMA SISTEMATIZAÇÃO CRÍTICA DA  
ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CURITIBA

2023

ERICK KIYOSHI NAKAMURA

PERDA DO MANDATO DE PARLAMENTARES FEDERAIS POR QUEBRA DE  
DECORO NO PERÍODO DE 1988 A 2023: UMA SISTEMATIZAÇÃO CRÍTICA DA  
ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade  
Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do  
título de Mestre em Direito do Estado.

Orientadora: Profa. Dra. Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Nakamura, Erick Kiyoshi

Perda do mandato de parlamentares federais por quebra de decoro no período de 1988 a 2023: uma sistematização crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal / Erick Kiyoshi Nakamura. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.

Orientadora: Eneida Desiree Salgado.

1. Mandato parlamentar. 2. Cassação de mandato. 3. Prática parlamentar. 4. Decoro parlamentar. 5. Poder legislativo. 6. Brasil. Supremo Tribunal Federal. I. Salgado, Eneida Desiree. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

**ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO  
GRAU DE MESTRE EM DIREITO**

No dia cinco de junho de dois mil e vinte e tres às 14:00 horas, na sala de Defesas - 317 - 3º andar, Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **ERICK KIYOSHI NAKAMURA**, intitulada: **PERDA DO MANDATO DE PARLAMENTARES FEDERAIS POR QUEBRA DE DECORO NO PERÍODO DE 1988 A 2023: UMA SISTEMATIZAÇÃO CRÍTICA DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, sob orientação da Profa. Dra. ENEIDA DESIREE SALGADO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ENEIDA DESIREE SALGADO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA (CEFOR - CÂMARA DOS DEPUTADOS), CLÁUDIO LADEIRA DE OLIVEIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ENEIDA DESIREE SALGADO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: A dissertação foi aprovada, com indicação para publicação.

CURITIBA, 05 de Junho de 2023.

Assinatura Eletrônica

06/06/2023 16:34:56.0

ENEIDA DESIREE SALGADO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

12/06/2023 11:47:57.0

LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA

Avaliador Externo (CEFOR - CÂMARA DOS DEPUTADOS)

Assinatura Eletrônica

20/07/2023 16:26:08.0

CLÁUDIO LADEIRA DE OLIVEIRA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA)

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ERICK KIYOSHI NAKAMURA** intitulada: **PERDA DO MANDATO DE PARLAMENTARES FEDERAIS POR QUEBRA DE DECORO NO PERÍODO DE 1988 A 2023: UMA SISTEMATIZAÇÃO CRÍTICA DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, sob orientação da Profa. Dra. ENEIDA DESIREE SALGADO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 05 de Junho de 2023.

Assinatura Eletrônica

06/06/2023 16:34:56.0

ENEIDA DESIREE SALGADO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

12/06/2023 11:47:57.0

LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA

Avaliador Externo (CEFOP - CÂMARA DOS DEPUTADOS)

Assinatura Eletrônica

20/07/2023 16:26:08.0

CLÁUDIO LADEIRA DE OLIVEIRA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA)

*Enquanto parecia que o temporal havia levado muito,  
busquei não esquecer do que a vida tem me dado:  
oportunidades imensas e, sobretudo, muitos afetos e companheirismos.  
Sou grato por todas essas pessoas que estão comigo nesta jornada  
e espero um dia poder retribuir.  
A elas dedico este trabalho, discutido e revisado em conjunto.*

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

*This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.*

## RESUMO

A afirmação da insindicabilidade de atos parlamentares, por serem considerados matéria *interna corporis*, é uma constante na literatura e na jurisprudência. O entendimento, justificado pelo princípio da separação de poderes, complexifica-se quando a Casa legislativa atua para sancionar seus membros. A Constituição brasileira de 1988 garante aos parlamentares os direitos ao devido processo e ao livre exercício do mandato. Há, porém, dúvida sobre como o Supremo Tribunal Federal decide nessa hipótese, até então analisada a partir de casos ocasionais. Este trabalho apresenta uma sistematização de todos os casos de perda de mandato de parlamentares federais por quebra de decoro, desde 1988 até 31 de janeiro de 2023, a partir do enfoque às questões que foram levadas ao Supremo Tribunal Federal e que apresentavam relação com os parlamentares acusados, e analisa criticamente a resposta dada pela Corte. Para realizar tal objetivo, a primeira parte é teórica, desenvolvida mediante uma análise qualitativa da literatura especializada e da jurisprudência. Faz-se uma reflexão sobre o exercício da representação moderna, delimitado de forma, por um lado, a garantir o livre exercício do mandato, e, por outro, a estabelecer mecanismos de responsabilidade. Esmiuça-se como a Constituição estabelece garantias e restrições, por meio de um estatuto próprio, versando-se especificamente sobre a hipótese de perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar, desde seu surgimento em 1946. Na segunda parte, apresenta-se um panorama dos casos de perda do mandato de parlamentares federais por quebra de decoro, bem como da atuação jurisdicional em sede liminar. A partir de uma sistematização crítica, disserta-se sobre a possibilidade e os limites do controle judicial nesses processos. Das 63 ações, constatou-se que: (i) os acusados utilizaram, praticamente na totalidade, de mandado de segurança para apresentar seus pleitos; (ii) na 50ª legislatura, a jurisprudência se alterou para aceitar, no polo passivo, autoridade diversa das Mesas Diretoras e Presidentes das Casas; (iii) nos processos em que houve expresso pedido de liminar, a quantidade de cautelares concedidas é pequena; (iv) grande parte dos processos não resultou em decisões que julgaram o mérito; (v) há um entendimento majoritário de que a perda do mandato ou o decurso da legislatura prejudica a segurança, suplantando-se eventuais vícios procedimentais; (vi) todas as seis seguranças julgadas em caráter definitivo foram denegadas; (vii) ainda que se identifique a firme posição do Tribunal de que lhe compete resguardar o devido processo legal de parlamentar, o argumento de que há matéria insuscetível de apreciação é recorrente e varia conforme a compreensão da relatoria do processo; (viii) há uma tese prevalecte que rechaça, a princípio, qualquer controle para além de questões procedimentais, tais como um controle de mérito sobre a existência e a qualificação do procedimento tido como indecoroso. Conclui-se que o entendimento majoritário que impede a análise meritória dos processos deve ser alterado para que direitos fundamentais de congressista possam ser protegidos pelo Poder Judiciário ainda que no curso do processo advenha decisão da Casa legislativa pela perda do mandato. A inadequação da insindicabilidade de um possível descumprimento das normas regimentais atinentes ao processo sancionatório de parlamentar pode ser desfeita por uma compreensão adequada da atribuição que a própria Corte reconhece que dispõe. Ademais, ainda que a mera existência de um espaço imune da esfera da jurisdição não pareça ser, por si só, um problema, o rechaço permanente de apreciação de quaisquer questões para além das procedimentais merece ser superado.

Palavras-chave: Direito Parlamentar; perda de mandato parlamentar; cassação de mandato; quebra de decoro; *interna corporis*; Supremo Tribunal Federal.

## ABSTRACT

There is a constant assertion in the literature and in the jurisprudence that considers parliamentary acts as an *interna corporis* matter. The understanding, justified by the principle of separation of powers, becomes more complex when the Legislature House acts in order to sanction one of its members. In this case, the Brazilian Constitution, promulgated in 1988, guarantees to its parliamentarians the right to due process and the freedom for the exercise of the mandate. With these guidelines, however, there remains doubt upon how the Federal Supreme Court must decide, since the literature commonly discusses it based on occasional cases. This work presents a systematization of all federal parliamentarians expelled by breach of decorum (disorderly behavior), from 1988 to January 31st, 2023, and is focused on the issues that were brought to the jurisdiction of the Federal Supreme Court that were related to the parliamentarians accused, as well as to critically analyze the response given by the Court. To achieve this objective, the first part is theoretical, developed through a qualitative analysis of the specialized literature and of jurisprudence. This part reflects upon the exercise of modern representation, delimited in a way, on one hand, to guarantee the free exercise of the mandate, and, on the other, to establish mechanisms of the responsibility of the representative member. There is, here, a deliberation about the way in which the Brazilian Constitution establishes guarantees and restrictions, through its constitutional statute, dealing specifically with the hypothesis of loss of mandate due to breach of decorum, since its inception in 1946. In the second part, it is shown an overview of all cases of loss of mandate of federal parliamentarians expelled by breach of decorum in the presented period, as well as the performance of the jurisdiction in preliminary injunctions. From a critical systematization, it discusses the possibility and limits of judicial control in these sanction processes. Of the 63 lawsuits raised, it was found that: (i) the offenders issued, practically entirely, the writ of mandamus to present their claims; (ii) in the 50th legislature, the jurisprudence was changed to accept in the respondent side different authority from the Boards of Directors and the Presidents of the Houses; (iii) in cases which there was an express request for a provisional injunction, the number granted is small; (iv) a large part of the lawsuits did not result in decisions that judged the merits of the injunctions; (v) there is a majority that understands that the loss of mandate or the lapse of the legislature harms the mandamus, supplanting any procedural vices; (vi) all six mandamus judged definitively were denied; (vii) although there is a firm position of the Court that understands it is responsible for safeguarding the due legal process of parliamentarians, the argument that there is a matter that is not subject to appreciation is recurrent and varies according to the understanding of the Justice rapporteur of the process; (viii) there is a prevailing thesis that rejects, in principle, any control beyond procedural issues, such as a merit control over the existence and qualification of the breach of decorum. All things considered, it is concluded that the majority position that enables the meritorious analysis of the processes must be changed so that the fundamental rights of congressmen and congresswomen can be protected by the Judiciary, even if in the course of the process there comes a decision by the Legislature Home for the loss of mandate. The inadequacy of considering the regimental rules that regulate the parliamentary sanctioning immune to judicial review process can be undone by an adequate understanding of the attribution that the Court itself recognizes it has. Furthermore, even if the mere existence of an immune space from the sphere of jurisdiction does not seem to be, in itself, a problem, the permanent refusal to assess any issues beyond the procedural ones deserves to be overruled.

Keywords: Parliamentary Law; loss of parliamentary mandate; legislative process of expulsion; breach of decorum; *interna corporis*; Federal Supreme Court.

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Quantidade de medidas cautelares concedidas nas demandas apresentadas ao Supremo Tribunal Federal, com expresse pedido liminar, em razão dos processos internos de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023, excluídos os casos de impetração ou ajuizamento da ação por terceiros e de desistência do requerente/impetrante previamente à análise do requerimento cautelar ..... 192
- Gráfico 2 – Medidas cautelares concedidas, integralmente ou em parte, que foram confirmadas/concedidas ou cassadas pelo colegiado (Plenário ou Turma) nas demandas apresentadas ao Supremo Tribunal Federal em razão dos processos internos de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023..... 193
- Gráfico 3 – Quantidade de decisões terminativas/extintivas e definitivas nas demandas apresentadas ao Supremo Tribunal Federal em razão dos processos internos de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023, excluídos os casos de impetração ou ajuizamento da ação por terceiros ..... 197
- Gráfico 4 – Motivos que ensejaram as decisões terminativas proferidas nas demandas apresentadas ao Supremo Tribunal Federal em razão dos processos internos de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023, excluídas as emanadas nos casos de impetração ou ajuizamento da ação por terceiros ..... 198
- Gráfico 5 – Quantidade de decisões concessivas e denegatórias nos *writs* com decisões definitivas apresentados ao Supremo Tribunal Federal em razão dos processos internos de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023..... 207

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 49ª legislatura (1991-1995) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasaram, a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza ..... 114
- Quadro 2 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 50ª legislatura (1995-1999) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasam a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza..... 121
- Quadro 3 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 51ª legislatura (1999-2003) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasaram a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza ..... 128
- Quadro 4 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 52ª legislatura (2003-2007) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasaram a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza ..... 147
- Quadro 5 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 54ª legislatura (2011-2015) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasaram a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza ..... 166
- Quadro 6 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 55ª legislatura (2015-2019) com a Resolução pertinente, a

provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasaram a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza ..... 183

Quadro 7 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 56ª legislatura (2019-2023) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), a conduta que embasou a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza..... 188

## LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AC	– Acre (Estado do)
ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	– Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AL	– Alagoas (Estado de)
AM	– Amazonas (Estado do)
AMB	– Associação dos Magistrados Brasileiros
AP	– Amapá (Estado do)
amp.	– Ampliada
art.	– Artigo
atual.	– Atualizada
aum.	– Aumentada
BA	– Bahia (Estado da)
CCJC	– Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCJR	– Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
CE	– Ceará (Estado do)
CNMP	– Conselho Nacional do Ministério Público
Coord.	– Coordenação
CPDOC	– Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPP	– Código de Processo Penal
CPMI	– Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPI	– Comissão Parlamentar de Inquérito
DCN	– Diário do Congresso Nacional
DEM	– Democratas
DF	– Distrito Federal
DJ	– Diário da Justiça
DJe	– Diário da Justiça Eletrônico
ed.	– Edição
EC	– Emenda à Constituição/Emenda Constitucional
ES	– Espírito Santo (Estado do)
GB	– Guanabara (Estado da)
GO	– Goiás (Estado de)
LC	– Lei Complementar

MA	– Maranhão (Estado do)
MDB	– Movimento Democrático Brasileiro
MG	– Minas Gerais (Estado de)
MS	– Mandado de Segurança / Mato Grosso do Sul (Estado de)
MT	– Mato Grosso (Estado de)
n.º	– Número
Org.	– Organização
p.	– Página
PA	– Pará (Estado do)
PB	– Paraíba (Estado da)
PCB	– Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	– Partido Comunista do Brasil
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PE	– Pernambuco (Estado de)
PFL	– Partido da Frente Liberal
PI	– Piauí (Estado do)
PL	– Partido Liberal
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PODE	– Podemos
PP	– Partido Progressista (2003–2017); Progressistas (2017–presente)
PPB	– Partido Progressista Brasileiro
PPS	– Partido Popular Socialista
PR	– Paraná (Estado do)
PRB	– Partido Republicano Brasileiro
PRC	– Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados
PRN	– Partido da Reconstrução Nacional
PRP	– Partido Republicano Progressista
PROS	– Partido Republicano da Ordem Social
PRTB	– Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	– Partido Socialista Brasileiro
PSD	– Partido Social Democrático
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	– Partido Social Liberal
PSOL	– Partido Socialismo e Liberdade

PT	– Partido dos Trabalhadores
PTN	– Partido Trabalhista Nacional
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro
PV	– Partido Verde
QO	– Questão de Ordem
RE	– Recurso Extraordinário
REDE	– Rede Sustentabilidade
reimpr.	– Reimpressão
rev.	– Revista
RHC	– Recurso Ordinário em <i>Habeas Corpus</i>
RJ	– Rio de Janeiro (Estado do)
RO	– Recurso Ordinário / Rondônia (Estado de)
RR	– Roraima (Estado de)
RS	– Rio Grande do Sul (Estado do)
SE	– Sergipe (Estado de)
SP	– São Paulo (Estado de)
STF	– Supremo Tribunal Federal
t.	– Tomo
TSE	– Tribunal Superior Eleitoral
UDN	– União Democrática Nacional
UnB	– Universidade de Brasília
v.	– Volume
vs.	– <i>versus</i>

## LISTA DE SÍMBOLOS

§	– Parágrafo
§§	– Parágrafos
c/c	– Combinado com

## SUMÁRIO

<b>PRÓLOGO: <i>QUE DEUS TENHA MISERICÓDIA DESSA NAÇÃO</i></b> .....	<b>17</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>22</b>
<b>1 A PERDA DO MANDATO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR: ENTRE A LIBERDADE E A RESPONSABILIDADE</b> .....	<b>35</b>
1.1 O Parlamento e o exercício do mandato: entre a liberdade e a responsabilidade.....	37
1.2 O estatuto constitucional de congressistas enquanto sistema normativo de garantias e restrições ao mandato parlamentar .....	54
1.3 Das cuecas de Barreto Pinto à Constituição de 1988: o desenvolvimento do instituto da quebra de decoro parlamentar como uma das hipóteses de perda do mandato .....	77
<b>2 OS PROCESSOS DE PERDA DO MANDATO DE PARLAMENTARES FEDERAIS POR QUEBRA DE DECORO NO PERÍODO DE 1988 A 2023</b> .....	<b>95</b>
2.1 49ª legislatura (1991-1995) .....	97
2.2 50ª legislatura (1995-1999) .....	117
2.3 51ª legislatura (1999-2003) .....	122
2.4 52ª legislatura (2003-2007) .....	129
2.5 53ª legislatura (2007-2011) .....	149
2.6 54ª legislatura (2011-2015) .....	149
2.7 55ª legislatura (2015-2019) .....	167
2.8 56ª legislatura (2019-2023) .....	184
<b>3 UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS PROCESSOS RELATIVOS AOS PARLAMENTARES FEDERAIS QUE PERDERAM O MANDATO POR QUEBRA DE DECORO NO PERÍODO DE 1988 A 2023</b> .....	<b>189</b>
3.1 As respostas conferidas pelo Supremo Tribunal Federal às e aos parlamentares .....	189
3.2 A possibilidade e os limites do controle judicial relativos aos processos de perda de mandato por quebra de decoro parlamentar: uma análise a partir da doutrina das questões políticas e dos atos <i>interna corporis</i> .....	209
3.3 A necessidade de contemporaneidade e de atualidade do mandato para que um procedimento seja indecoroso: um exemplo de incoerência nas respostas jurisdicionais.....	230
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>246</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>254</b>

## **PRÓLOGO: *QUE DEUS TENHA MISERICÓRDIA DESSA NAÇÃO***

Brasil. Câmara dos Deputados. 17 de abril de 2016.

“Que Deus tenha misericórdia desta Nação. Voto sim”, disse o Deputado Eduardo Cosentino da Cunha (PMDB/RJ), então Presidente da Câmara dos Deputados, no *impeachment* da Presidente da República, Dilma Rousseff (PT/RS),<sup>1</sup> seguido de vaias e aplausos por parte dos presentes. Quase cinco meses depois, o parlamentar, afastado judicialmente do exercício do mandato desde 5 de maio, perdeu-o por decisão do Plenário da Câmara por ter seu procedimento reputado como incompatível com o decoro parlamentar, com incidência de inelegibilidade, na forma prevista em legislação complementar.

Entretanto, em julho de 2022, durante a pré-campanha das sensíveis eleições nacionais no Brasil daquele ano, uma notícia ecoou no noticiário jurídico: uma liminar do Desembargador Carlos Augusto Pires Brandão, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, deferiu “a antecipação da tutela requerida em face da União, para suspender os efeitos jurídicos da Resolução nº 18/2016, da Câmara dos Deputados, tão somente quanto à inelegibilidade e proibição de ocupar cargos federais, até ulterior deliberação deste Tribunal”.<sup>2</sup> A decisão permitiria a Eduardo Cunha ser candidato nas eleições daquele ano.

O procedimento incompatível com o decoro é uma das hipóteses constitucionais de perda do mandato no Direito brasileiro, disposta no artigo 55 da Constituição, promulgada em 1988. A decisão da Casa legislativa a que o membro faça parte, por força da Lei das Inelegibilidades – Lei Complementar n.º 64, de 1990 – não se restringe à perda do cargo eletivo, mas enseja a inelegibilidade do sancionado por prazo determinado. Em sua redação original, pelo período remanescente do mandato para o qual foi eleito e nos três anos subsequentes ao término da legislatura; após a alteração pela Lei Complementar n.º 81, de 1994, pelo período remanescente e nos oito anos posteriores ao término da legislatura.

A Resolução da Câmara dos Deputados n.º 18, do dia 12 de setembro de 2016, declarou a perda do mandato de Eduardo Cunha.<sup>3</sup> A apuração das condutas do então deputado foi

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Ata da 91ª sessão da Câmara dos Deputados, deliberativa, extraordinária, vespertina, da 2ª sessão legislativa ordinária, da 55ª Legislatura*. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano LXXI, n.º 56, p. 8-120, 18 abr. 2016, p. 90.

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Decisão monocrática). *Agravo de Instrumento n.º 1023359-25.2022.4.01.0000*. Polo ativo: Eduardo Cosentino da Cunha. Polo passivo: União Federal. Relator: Desembargador Carlos Augusto Pires Brandão. Brasília, 21 jul. 2022.

<sup>3</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 18, de 12/09/2016*. Declara a perda do mandato do Deputado EDUARDO CUNHA por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano LXXI, suplemento ao n.º 159, p. 3, 13 set. 2016.

solicitada pela Representação n.º 1, proposta no dia 28 de outubro de 2015 pelos partidos Rede Sustentabilidade (REDE) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), ambos com representação no Congresso Nacional.

A acusação argumentava que a quebra de decoro estaria configurada por dois principais motivos: (i) percepção de vantagens indevidas, relativas à prática dos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, narrados na Denúncia da Procuradoria-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal no Inquérito n.º 3983, em violação ao artigo 55, II, § 1º, da Constituição da República e ao artigo 4º, II, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, e (ii) prestação de informações falsas nas declarações de imposto de renda, em razão dos indícios de que elas tenham omitido a existência de contas no exterior, em afronta ao artigo 4º, V, cumulado com o artigo 18, I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Após a aprovação de parecer preliminar, que suprimiu a imputação de recebimento de vantagens indevidas e considerou admissíveis a inicial e seu aditamento, e o início da instrução probatória, o parlamentar foi afastado do exercício do mandato no dia 5 de maio de 2016, por decisão do Ministro Teori Zavascki – posteriormente referendada pelo Tribunal diante de “situação de franca excepcionalidade” – de aplicação de medida cautelar diversa da prisão (art. 319, VI, CPP), apesar do disposto na Constituição.<sup>4</sup>

No dia 14 de junho de 2016, estando o parlamentar representado afastado do cargo, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados aprovou, por maioria de votos, o parecer do Relator, Deputado Marcos Rogério (DEM/RO)<sup>5</sup>, que recomendava a perda do mandato de Cunha pela prática de conduta tipificada no artigo 4º, inciso V, do Código de Ética e Decoro Parlamentar. Segundo o parecer, haveria “provas robustas, amparadas em evidências documentais, extratos bancários, declarações de autoridades e bancos estrangeiros e diversos depoimentos convergentes, que demonstram ter o representado recebido vantagens indevidas de esquemas relacionados à PETROBRÁS e deliberadamente mentido perante a Comissão Parlamentar de Inquérito e a Câmara dos Deputados”. Ademais, no depoimento voluntário dado à CPI da Petrobras, “havia a intenção de prestar declarações falsas sobre a existência de contas no exterior e o recebimento de vantagens indevidas, com a clara tentativa

---

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Ação Cautelar n.º 4070/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Eduardo Cosentino da Cunha. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 4 maio 2016, DJe: 9 maio 2016; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Cautelar n.º 4070/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Eduardo Cosentino da Cunha. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, julgado em: 5 maio 2016, DJe: 13 maio 2016.

<sup>5</sup> Até março de 2016, era do PDT de Roraima.

de colocar o Congresso Nacional contra as investigações que vinham sendo efetuadas pelo Procurador-Geral da República naquele momento”.

No dia 23 de junho de 2016, Eduardo Cunha interpôs recurso da decisão à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara, sob a alegação de ocorrência de dezesseis vícios no processo às disposições da Constituição, do Regimento Interno e do Código de Ética. Rejeitado o recurso, a representação foi discutida e julgada procedente pelo Plenário no dia 12 de setembro de 2016. Com a promulgação da Resolução da Câmara dos Deputados n.º 18, de 2016, o parlamentar perdeu o mandato e se tornou inelegível até 2027.

No entanto, como narrado inicialmente, a inelegibilidade foi suspensa, em julho de 2022, por decisão do Desembargador Carlos Augusto Pires Brandão no Agravo de Instrumento n.º 1023359-25.2022.4.01.0000, relativo aos autos da Ação Ordinária n.º 1063205-68.2021.4.01.3400. A decisão assentou a impossibilidade de controle do mérito da decisão legislativa, em respeito à separação dos poderes. Todavia, ressaltou que a questão analisada versa sobre supostos vícios jurídicos, atinentes a direitos constitucionais, como o devido processo legal e a ampla defesa, no processo que culminou na edição da resolução.

Nesse momento, para o julgador, “a teoria dos atos *interna corporis*, segundo a qual os atos do parlamento não seriam passíveis de escrutínio judicial, não seria adequada para análise do presente caso”. Assentou-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal admite o controle dos atos parlamentares “nas hipóteses de ofensa a direitos constitucionais, deixando fora do controle judicial as hipóteses em que se alegam apenas equívocos de interpretação e de aplicação das normas regimentais”. No caso, haveria risco de dano aos direitos políticos de Eduardo Cunha e, ao fim, do próprio exercício da soberania popular nas eleições de 2022, por atuação procedimental que pode ter violado o devido processo legal.

Entendeu-se, nesse sentido, serem juridicamente plausíveis os três argumentos apresentados pelo autor. O primeiro, consistente na incongruência entre acusação e julgamento, portanto, suprimida a imputação de recebimento de vantagens indevidas pelo parecer preliminar, não poderia o parecer final a ter incluído, com base em delações premiadas admitidas pelo Conselho de Ética, sem a devida apuração pela Casa. O segundo, relativo à inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos, uma vez que a resposta do então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, ao ofício de Deputados Federais do PSOL, que atesta a existência de contas bancárias em nome do representado, pressuporia autorização pela jurisdição. Ademais, feriria o devido processo legal a prática de atos instrutórios pelo Relator sem a possibilidade de revisão de eventuais impugnações ao Conselho de Ética, juízo natural para deliberar sobre questões processuais.

Por fim, entendeu-se como imprópria a apreciação de parecer em lugar de projeto de resolução, tendo em vista que a Consulta n.º 17/2016 à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compreendeu que a interpretação dos artigos 13 e 14 do Código de Ética, com o inciso IV do artigo 57 do Regimento Interno, leva à conclusão de que “a representação, enquanto matéria objeto do processo político-disciplinar, deve ser submetida ao Plenário por meio de projeto de resolução, não de parecer, como até hoje tem ocorrido”.

Para o Desembargador, a permissão constitucional para o escrutínio judicial da atuação do poder político disciplinar constitui uma forma de interdependência dos poderes, os quais cooperam em prol dos objetivos constitucionais. Na decisão, são elencados julgados do Supremo Tribunal Federal, inclusive em casos atinentes à perda do mandato por quebra de decoro (MS n.º 25579/DF, MS n.º 25647/DF), para o fim de se afirmar a adequação da concessão de liminar à jurisprudência pátria.

Não obstante, a Procuradoria-Geral da República ajuizou, por alegado risco à ordem pública, pedido de suspensão de tutela provisória diante da decisão proferida perante o Supremo Tribunal Federal. O então Presidente da Corte, Ministro Luiz Fux, julgou-o procedente, no dia 18 de agosto de 2022, para determinar a suspensão da decisão até o trânsito em julgado da ação de origem, em reestabelecimento da plena eficácia da Resolução n.º 18 de 2016 da Câmara dos Deputados e das suas consequências.<sup>6</sup>

Considerou-se cabível o incidente processual por se tratar de decisão proferida por Desembargador do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, relacionada à matéria de natureza constitucional, concernente à separação de poderes, que causa lesão à ordem pública. Em primeiro lugar, consignou-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal restringe o controle judicial sobre atos *interna corporis* do Poder Legislativo “relacionados à interpretação de regras regimentais que não tenham paralelo claro e expresso na própria Constituição Federal, sob pena de violação ao postulado pétreo da separação de poderes”.

Fez-se, nesse sentido, referência à tese firmada em junho de 2021, no âmbito do tema n.º 1120 de repercussão geral, a qual dispôs que, por força da separação de poderes, “é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria

---

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Suspensão de Tutela Provisória n.º 915/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Requerido: Relator do Agravo de Instrumento n.º 1023359-25.2022.4.01.0000 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Interessados: Eduardo Cosentino da Cunha, União. Relator: Ministro Presidente. Brasília, 18 ago. 2022, DJe: 19 ago. 2022.

*interna corporis*”, desde que não “caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo”.

Apontou-se que as alegações de ofensa à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal, “se apresentam de modo reflexo e logicamente dependentes da inobservância de regras internas da Casa Parlamentar, de modo a se revelar incabível a interferência do Poder Judiciário, sobretudo em sede de tutela provisória”. Sustentou-se que o Supremo Tribunal Federal já analisou as nulidades suscitadas pelo interessado no Mandado de Segurança n.º 34327, tendo assentado “(i) a insindicabilidade dos atos estritamente internos do Parlamento; e (ii) a inexistência de violação à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal no procedimento que conduziu à edição da Resolução 18/2021”.

Ainda, entendeu-se que a decisão embaraça indevidamente “o regular exercício de competência constitucional exclusiva do Poder Legislativo”. Preenchidos os requisitos para a concessão da contracautela, o Ministro reestabeleceu a plena eficácia da Resolução n.º 18 de 2016 da Câmara dos Deputados. Posteriormente, o Agravo Regimental interposto pelo reclamado não foi conhecido em análise pelo colegiado em julgamento no Plenário Virtual no período de 3 a 10 de fevereiro de 2023.<sup>7</sup>

A decisão liminar do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, contudo, não impediu Cunha de ser candidato, já que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, por maioria, compreendeu que a inelegibilidade estava afastada quando do requerimento de registro de candidatura, não sendo possível que posteriores alterações fáticas ou jurídicas retroajam em seu desfavor, exceto aquelas que afastem a inelegibilidade, nos termos do artigo 11, § 10º, da Lei n.º 9504/1997.<sup>8</sup> No entanto, ainda que o Poder Judiciário não tenha “salvado o Brasil do naufrágio”,<sup>9</sup> o povo teve misericórdia desta nação: com apenas 5.044 votos, Eduardo Cunha não foi eleito. E não haverá – ao menos por enquanto – mais um capítulo sobre quebra de decoro com esse protagonista.

---

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Suspensão de Tutela Provisória n.º 915/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Requerido: Relator do Agravo de Instrumento n.º 1023359-25.2022.4.01.0000 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Interessados: Eduardo Cosentino da Cunha, União. Relator: Ministra Presidente. Brasília, 13 fev. 2023, DJe: 17 fev. 2023.

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (Plenário). *Registro de candidatura n.º 0600657-89.2022.6.26.0000*. Requerentes: Eduardo Cosentino da Cunha, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Estado de São Paulo. Impugnante: Procuradoria Regional Eleitoral. Relator: Juiz Marcio Kayatt. São Paulo, 14 set. 2022.

<sup>9</sup> A expressão é inspirada na fala do Ministro Luiz Fux, em evento do CNJ. Aos jornalistas, disse da necessidade de “[...] nós termos a consciência de que a situação que está aí leva o Brasil ao naufrágio e só o poder Judiciário pode levar nossa nação a um porto seguro” (AMORIM, Felipe. Só o Judiciário pode salvar Brasil do naufrágio, diz ministro do STF. *UOL*, 4 set. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/09/04/so-o-judiciario-pode-salvar-brasil-do-naufragio-diz-ministro-do-stf.html>. Acesso em: 5 maio 2023).

## INTRODUÇÃO

A face da responsabilidade, parcialmente exigida desde a diplomação, está contemplada aos parlamentares nas proibições e no dever de manutenção do decoro, assim como nas hipóteses de perda do mandato elencadas no artigo 55 da Constituição brasileira, por motivos diversos. Algumas exigem decisão da Casa a que o parlamentar pertence; outras, mera declaração da Mesa Diretora. Ainda que a perda de mandato por decisão da Casa legislativa seja comumente referida como uma “cassação”, inclusive por parte do Supremo Tribunal Federal, este trabalho evita utilizar esse termo, ao menos nos casos sucedidos após 1988, porque a Constituição veda a cassação de direitos políticos – dentre os quais se encontra o exercício de mandato eletivo – e dispõe sobre as suas hipóteses de perda e de suspensão.<sup>10</sup>

É grave a sanção de perda do mandato parlamentar por quebra de decoro, decidida no próprio âmbito parlamentar. Além de destituir um representante eleito pelo sufrágio popular, a penalidade o torna inapto para disputar as eleições ocorridas até os oito anos subsequentes ao término da legislatura para o qual foi eleito. Fica, logo, com severa restrição à participação no jogo democrático.

Previsto pela primeira vez em âmbito constitucional em 1946, o instrumento permanece como parte integrante do estatuto constitucional de congressistas. Ele estabelece não apenas prerrogativas atinentes à função, mas também restrições, algumas desde a diplomação, outras desde a posse. No desenho constitucional brasileiro, como explica Eneida Desiree Salgado, o vínculo da relação de representação se confere entre toda a coletividade e o representante, o qual pode deliberar e exercer o seu mandato livremente, submetendo-se apenas aos limites constitucionais, como as restrições previstas no estatuto constitucional de congressistas.<sup>11</sup>

Nessa hipótese de restrição ao livre exercício do mandato, a Constituição brasileira, promulgada em 1988, abre de forma excepcional a possibilidade de desenvolvimento legislativo por parte das Casas Parlamentares, o que se realiza por meio de normas regimentais. O texto constitucional aponta o abuso das prerrogativas parlamentares e a percepção de

---

<sup>10</sup> Segundo a 1ª edição do glossário de termos legislativos, a perda de mandato consiste na “cessação do mandato parlamentar aplicável aos parlamentares que incorrem nas situações previstas na Constituição Federal” (Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal; Subgrupo Glossário Legislativo. *Glossário de termos legislativos*. 1. ed. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018, p. 46)

<sup>11</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 71-74.

vantagens indevidas como comportamentos incompatíveis; de forma, porém, exemplificativa, porque autoriza a definição de outras hipóteses pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 55, II e § 1º). Prevê, para a perda do mandato, decisão de maioria absoluta da Casa legislativa a que o parlamentar pertence, mediante provocação da Mesa respectiva ou de partido político representado no Congresso Nacional, em processo – normatizado pelos regimentos internos – que assegure a ampla defesa (art. 55, II e § 2º).

Ao próprio Poder Legislativo se confere, dessa forma, a atribuição constitucional de esmiuçar as possíveis conceituações de condutas indecorosas e de regular o processo de perda do mandato decorrente dessa hipótese. Igualmente cabe à Casa legislativa, nos termos das normas definidas na Constituição e nos regimentos, o processo e a eventual aplicação de sanção caso haja a incidência por parte de parlamentar sobre alguma, ou algumas, das condutas definidas como incompatíveis com o decoro.

De um lado, a comumente atuação insuficiente do Poder Legislativo no exercício dessa incumbência enfraquece o comando constitucional. Em análise à BBC News Brasil, Rafael Mafei Rabelo Queiroz apontou que a omissão do Congresso Nacional “em agir contra parlamentares que atacam a democracia e exaltam atos da Ditadura Militar” consiste em “um elemento que contribui para o esgarçamento do Estado Democrático de Direito”.<sup>12</sup> Em novembro de 2016, por exemplo, o Conselho de Ética da Câmara arquivou a representação oferecida em desfavor do então deputado Jair Messias Bolsonaro, por homenagem a um torturador durante a votação da admissibilidade de processo de *impeachment*, sob o incabível argumento de que a fala estaria protegida pela imunidade material.<sup>13</sup>

A inviolabilidade, civil e penal, de opiniões, palavras e votos de parlamentares, todavia, não os isenta do controle realizado internamente em processos administrativos-parlamentares.<sup>14</sup> As prerrogativas parlamentares, como a inviolabilidade e a imunidade formal, constituem proteções do Poder Legislativo em face da ação dos demais poderes, de modo que não são hábeis a eximir eventual sanção por procedimento incompatível com o decoro

---

<sup>12</sup> SCHREIBER, Mariana. Prisão de Daniel Silveira decretada por STF é abusiva? *BBC News Brasil*, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56105141>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>13</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados (Conselho de Ética). *Representação n.º 7, de 2016*. Requerente: Partido Verde (PV). Representado: Dep. Jair Bolsonaro. Relator: Deputado Odorico Monteiro. Parecer Preliminar Vencedor do Deputado Marcos Rogério. Brasília, 09 nov. 2016.

<sup>14</sup> Muitas nomenclaturas são usadas pela literatura e pela jurisprudência, dentre essas, administrativo disciplinar, político-jurídico, político-punitivo, político-administrativo, político-disciplinar, disciplinar-político, ético-disciplinar, ético-parlamentar e administrativo-parlamentar. A última, usada pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n.º 25917, julgado no dia 1º de junho de 2006, parece adequada em razão das peculiaridades do processo, processado e julgado no âmbito parlamentar, mas que não pode prescindir da observância da Constituição da República em todas as suas etapas.

parlamentar.<sup>15</sup> Assim, eventuais recusas infundadas da Casa legislativa em cumprir com o seu papel constitucional são muito prejudiciais à democracia.<sup>16</sup>

De outro lado, porém, é incorreta a afirmação de que as Casas do Congresso Nacional nunca assim atuaram no período pós-redemocratização do país. De acordo com levantamento realizado no Portal da Câmara dos Deputados, na aba de pesquisa de legislação,<sup>17</sup> da promulgação da Constituição, em 1988, até 31 de janeiro de 2023, trinta e oito parlamentares federais e um suplente de deputado federal perderam o mandato, ou o consequente direito ao exercício do mandato, por declaração da Mesa Diretora ou por decisão da Casa legislativa.

A sondagem, nesse caso, é relativa aos casos em que – para além de decisões exaradas pela Justiça Eleitoral ou pela Justiça Comum, de renúncias expressas ao mandato e de falecimentos – efetivamente houve declaração ou decretação da perda do cargo por parte do Poder Legislativo, tampouco sendo contabilizadas as situações em que foram aplicadas sanções diversas, como censura, verbal ou escrita, advertência, suspensão de prerrogativas regimentais ou suspensão temporária do exercício do mandato.

Após realização de consulta no Portal, solicitou-se a confirmação do número às Casas respectivas por meio dos canais de acesso à informação existentes. A Câmara remeteu planilha com o quadro histórico dos processos de perda de mandato, que corrobora o número obtido (trinta e três deputados e um suplente de deputado).<sup>18</sup> Por sua vez, o Senado também confirmou o número levantado (cinco senadores).<sup>19</sup>

Em relação às hipóteses em que há meramente uma declaração da Mesa a que o parlamentar pertence – comumente conferida por um Ato da Mesa:

(i) dois perderam os seus mandatos por faltas injustificadas à terça parte das sessões ordinárias da Casa (art. 55, III, Constituição): Na 48<sup>a</sup> legislatura brasileira (1987-1991), os

---

<sup>15</sup> Discorda-se, no ponto, da leitura de Cláudio Ladeira de Oliveira, Lucas Pieczarcka Guedes Pinto e Gerhard de Souza Penha de que a inviolabilidade parlamentar torna “o discurso parlamentar protegido também contra uma eventual condenação que resulta na perda do cargo de membro do parlamento” (OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; PINTO, Lucas Pieczarcka Guedes; PENHA, Gerhard de Souza. Revisão judicial dos processos de cassação de mandato por quebra de parlamentar sob a ótica do minimalismo: uma análise do Caso Renato Freitas. *Revista do Legislativo Paranaense*, n.º 6, p. 25-47, out. 2022, p. 42).

<sup>16</sup> A partir do caso Jair Bolsonaro, discute-se sobre a questão no seguinte trabalho: NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Os conselhos de ética parlamentar. In: SOBREIRA, Renan Guedes; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. (Org.). *PARLA Brasil! Debates em Direito Parlamentar*. 1. ed. Curitiba, 2022, p. 110-134.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/legislacao>. Acesso em 5 maio 2023.

<sup>18</sup> A compilação realizada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, a partir de dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa, publicações no Diário da Câmara dos Deputados, documentos arquivísticos e legislação interna, atualizada até 01 de dezembro de 2022, pode ser acessada no link: <https://bit.ly/3uV8PQs>. A resposta foi dada pelo “Fale Conosco” do Portal da Câmara dos Deputados.

<sup>19</sup> A resposta foi dada após solicitação feita no Serviço de Informação ao Cidadão do Portal do Senado Federal.

Deputados Felipe Cheidde (PMDB/SP) e Mário Bouchardet (PMDB/MG) perderam o mandato por faltas injustificadas à terça parte das sessões ordinárias da Casa, o que foi declarado, respectivamente, pelo Ato da Mesa n.º 134, de 31 de maio de 1989, e pelo Ato da Mesa n.º 137, de 28 de junho de 1989.

(ii) dois por suspensão dos direitos políticos decorrentes de condenação por improbidade administrativa (artigos 15, V, 37, § 4º, e 55, IV, Constituição): Na 52ª legislatura brasileira (2003-2007), o Deputado Paulo Celso Fonseca Marinho (PFL/MA) perdeu o mandato em decorrência da suspensão por seis anos dos seus direitos políticos, estabelecida em decisão que o condenou, em janeiro de 1999, por atos de improbidade administrativa praticados durante a sua gestão na Prefeitura de Caxias. Após diversas disputas judiciais, o Ministro Sepúlveda Pertence concedeu liminar no Mandado de Segurança n.º 25461, no dia 3 de agosto de 2005, para determinar que a Mesa da Câmara dos Deputados desse curso imediato ao procedimento de declaração de perda de mandato parlamentar, o qual foi concluído pelo Ato da Mesa n.º 64, de 11 de outubro de 2005. Em junho de 2006, o Plenário confirmou a decisão e entendeu que, nessa hipótese, a declaração pela Mesa da extinção do mandato é “ato vinculado à existência do fato objetivo que a determina”. Na 53ª legislatura brasileira (2007-2011), o Deputado Jerônimo Reis (PFL/SE) teve a perda do seu mandato declarada pelo Ato da Mesa n.º 67, de 4 de agosto de 2010, em decorrência da suspensão por seis anos dos seus direitos políticos e da perda da função pública estabelecidas em decisão, transitada em julgado em dezembro de 2009, que o condenou por atos de improbidade administrativa praticados durante a sua gestão na Prefeitura de Lagarto.

(iii) dez por decretação da Justiça Eleitoral (art. 55, V, Constituição): Na 52ª legislatura brasileira (2003-2007), quatro deputados e um senador perderam o mandato por esse motivo. O Deputado Narciso Mendes (PP/AC) teve reconhecida a sua inelegibilidade pelo Tribunal Superior Eleitoral no Recurso Ordinário n.º 556 por ausência de desincompatibilização de empresa concessionária de serviço público. A declaração da perda de seu mandato se deu por decisão do Presidente da Casa, em 7 de maio de 2003, *ad referendum* da Mesa, após julgamento do Agravo de Instrumento n.º 423778 pelo Supremo Tribunal Federal. O Deputado Rogério Silva (PMDB/MT, PPS/MT) teve o seu diploma cassado em processo de origem no Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso por captação ilícita de sufrágio nas eleições de 2002. A perda de seu mandato foi declarada pelo Ato da Mesa n.º 39, de 20 de janeiro de 2004. O Senador João Capiberibe (PSB/AP) e a Deputada Janete Capiberibe (PSB/AP) tiveram cassados os seus registros e diplomas pelo Tribunal Superior Eleitoral por captação ilícita de sufrágio, tendo sido as perdas de seus mandatos declaradas, respectivamente, pelo Ato da Mesa n.º 74,

de 26 de janeiro de 2006, e pelo Ato da Mesa n.º 1, de 13 de dezembro de 2005. O Deputado Ronivon Santiago (PP/AC) teve a perda de seu mandato decretada em processo de origem no Tribunal Regional Eleitoral do Acre por captação ilícita de sufrágio. A declaração da perda de seu mandato se deu pelo Ato da Mesa n.º 73, de 21 de dezembro de 2005, após determinação do STF no Mandado de Segurança n.º 25458. Na legislatura seguinte, a 53ª (2007-2011), foram dois deputados. O Deputado Walter Brito Neto (PFL/PB, PRB/PB) perdeu o mandato por infidelidade partidária em decisão tomada pelo Tribunal Superior Eleitoral e confirmada pelo Supremo Tribunal, tendo sido declarada a perda pelo Ato da Mesa n.º 29, de 18 de dezembro de 2008. O Deputado Juvenil Alves (PT/MG, PRTB/MG) teve o seu diploma cassado em processo de origem no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais por abuso de captação e gasto ilícito nas eleições de 2006. A declaração da perda de seu mandato se deu pelo Ato da Mesa n.º 31 de março de 2009, após comunicação do TSE. Na 56ª legislatura (2019-2023), foram declaradas as perdas do mandato de uma senadora e de dois deputados. A Senadora Selma Arruda (PSL/MT, PODE/MT) e os seus suplentes tiveram os seus diplomas cassados em processo de origem no Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso por abuso de poder econômico e arrecadação ilícita de recursos nas eleições de 2018. A declaração da perda de seu mandato se deu pelo Ato da Comissão Diretora n.º 8, de 15 de abril de 2020. O Deputado Manuel Marcos (PRB/AC, Republicanos/AC) teve cassado o seu diploma em processo de origem no Tribunal Regional Eleitoral do Acre por desvio de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e por captação ilícita de sufrágio nas eleições de 2018. A declaração da perda de seu mandato se deu pelo Ato da Mesa n.º 146, de 5 de novembro de 2020. O Deputado Boca Aberta (PROS/PR) teve reconhecidas inelegibilidades pelo Tribunal Superior Eleitoral no Recurso Contra Expedição de Diploma n.º 060406254/PR, em razão da perda de seu mandato de vereador por quebra de decoro (art. 1º, I, b, LC n.º 64/1990), e da sua condenação em segunda instância por denúncia caluniosa (art. 1º, I, e, 1, LC n.º 64/1990). A perda foi declarada pelo Ato da Mesa n.º 204, de 16 de setembro de 2021.

Além disso, um deputado teve a perda declarada pela Mesa em razão do entendimento adotado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no dia 23 de maio de 2017, de excepcionar a necessidade de decisão da Casa legislativa no caso de condenação criminal em sentença transitada em julgado, na Ação Penal n.º 863,<sup>20</sup> na esteira do anteriormente decidido

---

<sup>20</sup> Sob críticas do então corregedor da Câmara, Deputado Evandro Gussi (PV/SP), da determinação do Supremo, o Deputado Paulo Maluf (PP/SP) teve a perda de seu mandato declarado, na 55ª legislatura (2015-2019), pelo Ato da Mesa n.º 239, de 22 de agosto de 2018. Versa-se sobre esse entendimento na seção secundária 2.1.

pela mesma Turma na Ação Penal n.º 694, a qual, por sua vez, faz referência à decisão do Ministro Roberto Barroso em medida cautelar no Mandado de Segurança n.º 32326.<sup>21</sup>

Além desses casos de perda do mandato por declaração da Mesa, compreendidos no levantamento, dois o haviam perdido, mas posteriormente o recuperaram. Um teve a perda declarada em maio de 2011, por força de decisão da Justiça Eleitoral, mas, após anulação da decisão pelo Tribunal Superior Eleitoral, pôde retornar ao cargo. Trata-se do Deputado Chico das Verduras (Francisco Vieira Sampaio) (PRP/RR), que, na 54ª legislatura (2011-2015), teve a perda de seu mandato declarada pelo Ato da Mesa n.º 6, de 11 de maio de 2011, em virtude de decisão do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima de decretá-la por captação ilícita de sufrágio. Todavia, o Tribunal Superior Eleitoral, no Recurso Ordinário n.º 1904-61.2010.6.23.0000, no dia 30 de junho de 2012, acolheu preliminar de ilicitude da prova de gravação ambiental sem autorização judicial. Em 22 de outubro de 2012, a Ministra Cármen Lúcia, então Presidente do TSE, determinou, na Petição n.º 526-41.2012.600.0000, a comunicação da decisão proferida pelo colegiado ao Tribunal Regional Eleitoral de Roraima para as providências pertinentes. No dia 5 de dezembro, a Câmara o convocou para retorno ao cargo, com a posse imediata, pelo Ato da Mesa n.º 55, de 5 de dezembro de 2012. No entanto, após a extração e a retirada das provas ilícitas, o Tribunal Regional, no dia 26 de novembro de 2013, novamente decretou a perda de seu mandato por captação ilícita de sufrágio, com cumprimento imediato. Ele foi afastado pela Ministra Luciana Lóssio, que, no dia 6 de dezembro de 2013, concedeu parcialmente liminar no Mandado de Segurança n.º 925-36.2013.600.0000, “para assegurar ao impetrante o direito de permanecer no cargo de deputado federal, até a publicação do acórdão a ser proferido no julgamento dos aclaratórios”. No dia 7 de abril de 2014, o Tribunal Regional rejeitou os embargos de declaração e manteve a aplicação de multa e perda de cargo eletivo do deputado federal. Contudo, até o final da legislatura, a Mesa da Câmara não declarou novamente a sua perda.

Outro, suplente em exercício, teve-a declarada em abril de 2015, em decorrência da revogação de medida liminar que havia atribuído efeito suspensivo ao recurso extraordinário interposto no Recurso Ordinário n.º 40563, o qual indeferiu o seu registro de candidatura para

---

<sup>21</sup> A decisão cautelar no MS n.º 32326/DF, que inaugurou, mesmo sem modificação do texto constitucional, uma hipótese nova de perda do mandato por simples declaração da Mesa Diretora será brevemente tratada no trabalho. Para mais informações, ver: SALGADO, Eneida Desiree; MOURA, Suellen Patrícia; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Caso Natan Donadon, Ação Penal n. 396. In: SOBREIRA, Renan Guedes; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. (Coord.). *Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal*. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2022, v. 1, p. 13-41. Anota-se, ainda, que até abril de 2023 não há entendimento uniforme do tema pelo Supremo Tribunal Federal, que diverge em suas Turmas.

o pleito de 2014 por incidência na inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei Complementar n.º 64, de 1990.<sup>22</sup> Porém, após a concessão de liminar no RO n.º 40563, pôde retornar à condição de primeiro suplente em novembro de 2016.<sup>23</sup>

Já em relação às hipóteses em que há de ser tomada uma decisão da Casa, por maioria absoluta, vinte e quatro parlamentares perderam o mandato por procedimento considerado incompatível com o decoro parlamentar (art. 55, II, Constituição) – sendo vinte deputados, um suplente de deputado federal e três senadores.

Embora, como dito anteriormente, não sejam incidentes as prerrogativas constitucionais nesses processos de controle interno, reservam-se aos parlamentares garantias internas, as quais devem ser observadas pelo órgão competente. Adverte Alessandro de Oliveira Soares que não se permite que seja esse um instrumento de maiorias parlamentares para retirar à força da arena política membros com posições políticas legítimas – pois, nesse momento, a Casa exerce uma competência conferida constitucionalmente, de forma que, em sua visão, a decisão, ainda que seja política, não possa ser arbitrária.<sup>24</sup>

A partir de uma análise dos mecanismos de deterioração constitucional, Estefânia Maria de Queiroz e Adriana Inomata apontam, em publicação de 2019, que, diante da conjuntura política brasileira, o mecanismo da “cassação” de mandato parlamentar – quando não empregado de reserva institucional (*forbearance*) – é um dos instrumentos que pode ser usado como uma forma de constitucionalismo abusivo.<sup>25</sup> Ainda que a adequação exata do instrumento ao conceito, ou a outros similares, possa ser questionada, parece ser plenamente possível que ele seja utilizado de forma indevida pelas maiorias legislativas.

A retirada da arena política de parlamentares, aos quais foram atribuídos de mandato pela soberania popular, deve, portanto, sempre se conferir com cautela. Cabe lembrar que em

---

<sup>22</sup> Referida inelegibilidade trata da rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas. À época, o artigo 1º, I, g, da Lei Complementar n.º 64, de 1990, previamente à redação dada pela Lei Complementar n.º 135, de 2010, dispunha serem inelegíveis “os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irreversível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão”.

<sup>23</sup> O suplente de Deputado Deoclides Macedo (PDT/MA), em exercício do mandato, teve a perda declarada pelo Ato da Mesa n.º 14, de 8 de abril de 2015, mas retornou à condição de primeiro suplente pelo Ato da Mesa n.º 124, de 24 de novembro de 2016. A concessão de liminar no Recurso Ordinário n.º 40563, no dia 19 de outubro de 2016, conferiu-se em razão de o julgado anterior divergir das teses firmadas pelo STF no julgamento dos Temas 157 (RE n.º 729744) e 835 (RE n.º 848826), nas quais se assentou ser da competência da Câmara dos Vereadores o julgamento das contas de prefeito, seja de governo, seja de gestão.

<sup>24</sup> SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 57.

<sup>25</sup> BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. Constitucionalismo Abusivo e o Ataque ao Judiciário na Democracia Brasileira. In: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto. (Org.). *Crise das Democracias Liberais*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 437.

período diverso, já no início da Ditadura brasileira (1964-1985), no governo Castelo Branco, a cassação de mandatos parlamentares e a suspensão de direitos políticos foram utilizadas em desfavor de opositores para o controle da política parlamentar e eleitoral. Narra Leonardo Augusto de Andrade Barbosa como o Ato Institucional n.º 2, editado em 27 de outubro de 1965, devido à recusa da Câmara de aprovar as medidas propostas pelo governo, impediu, dentre outras coisas, o exercício de uma oposição efetiva diante das mudanças das regras do processo legislativo. Ele observa também que o Ato possibilitava a cassação de mandatos legislativos pelo Presidente em todos os níveis da federação, sem a possibilidade de convocação de substitutos e com a alteração do *quorum* em função dos lugares preenchidos.<sup>26</sup>

Assim, esta pesquisa parte de alguns pressupostos. No regime democrático brasileiro, a Constituição assegura aos parlamentares, de maneira expressa, o direito ao devido processo na perda do mandato parlamentar (art. 55, §§ 2º e 3º). Há de se também se reconhecer a necessidade de respeito do direito ao livre exercício do mandato, o qual implica que a perda apenas se dê nas hipóteses constitucionalmente previstas, devidamente preenchidos seus requisitos.

Tais afirmações não negam, mas não estabelecem de pronto, a possibilidade de interferência do Poder Judiciário nesses processos, muito menos apontam seus possíveis papéis. É inegável que a Constituição, muito em razão do passado autoritário brasileiro, atribuiu ao Poder Legislativo – e não aos outros – a competência para a regulação e para a aplicação desses processos. Igualmente, é inescusável que aos eventuais acusados se reservam garantias, as quais impõem restrições à atividade sancionatória. Do caso inicialmente narrado, vê-se como mesmo tendo sido em tese reconhecido o direito à ampla defesa ao parlamentar sancionado por diferentes órgãos judiciais, as suas interpretações podem levar a conclusões distintas: da necessária anulação dos atos praticados ou da impossibilidade de interferência da jurisdição, por constituírem atos *interna corporis*.

O Poder Judiciário, se provocado, deve dar uma resposta. Na leitura do Ministro Gilmar Mendes, exposta no Anuário da Justiça de 2022, vive-se “uma situação paradoxal”, visto que, ao passo que o trabalho da Corte pode ser criticado, “todos querem que [ela] atue ou cobre a atuação de outros órgãos”.<sup>27</sup> Em sua perspectiva, há, no tocante à interferência no tecido

---

<sup>26</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012, p. 77-97.

<sup>27</sup> ANUÁRIO DA JUSTIÇA. *80.000.000 de motivos*. Número de processos em tramitação é uma prova da confiança da sociedade no Judiciário. São Paulo: Consultor Jurídico, 2022, p. 22.

político pelo Tribunal, uma necessidade de “decifrar esse enigma, definindo de maneira talvez mais clara quais são as questões nas quais nós devemos intervir, talvez com algum critério de importância ou essencialidade”.<sup>28</sup>

A afirmação de que eventuais violações das normas regimentais são imunes ao controle judicial levanta questões que esta pesquisa pretende aclarar. Como o Supremo Tribunal Federal respondeu nessa ordem constitucional aos parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro, para o fim de resguardar seus direitos à ampla defesa e ao livre exercício do mandato? A observância de regras regimentais – as quais regulamentam o processo – foi tutelada e, se sim, em que medida? O órgão já interferiu ou apontou em alguma hipótese a possibilidade de interferência, para além das garantias procedimentais? Para responder a essas questões, este trabalho apresenta uma sistematização de todos os casos de perda de mandato de parlamentares federais por quebra de decoro, desde 1988 até 31 de janeiro de 2023, a partir do enfoque às questões que foram levadas ao Supremo Tribunal Federal e que apresentavam relação com os parlamentares acusados, bem como analisa criticamente a resposta dada pela Corte. A partir desse panorama, pretende-se que seja possível o estabelecimento de parâmetros mais seguros da interferência da jurisdição, se convocada. Para realizar essa tarefa, a presente dissertação se divide em três capítulos.

O primeiro se inicia com uma reflexão sobre a configuração do Parlamento moderno e sobre como o exercício da representação é nele delimitado de forma, por um lado, a garantir o livre exercício do mandato, e, por outro, a propor mecanismos que garantam a responsabilidade. A maneira que a Constituição brasileira, promulgada em 1988, estabelece garantias e restrições por meio do estatuto constitucional de congressistas é, na sequência, esmiuçada. Versa-se, na sequência, acerca do desenvolvimento do instituto da perda do mandato por quebra de decoro, do seu surgimento na Constituição de 1946, ordem na qual foi primeiro aplicado em desfavor do Deputado Barreto Pinto, e da sua configuração na Constituição de 1988.

Referido arcabouço teórico é construído a partir de escritos da literatura especializada a respeito da temática. Além dos textos obtidos em pesquisas próprias em base de dados, foram incorporadas referências obtidas em solicitação de levantamento bibliográfico ao Serviço de Referência da Biblioteca de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), com as seguintes palavras-chave: imunidades parlamentares; incompatibilidades parlamentares;

---

<sup>28</sup> ANUÁRIO DA JUSTIÇA. *80.000.000 de motivos*. Número de processos em tramitação é uma prova da confiança da sociedade no Judiciário. São Paulo: Consultor Jurídico, 2022, p. 22.

perda do mandato parlamentar; quebra de decoro; *disorderly behavior*; Barreto Pinto; Conselho de Ética e Decoro Parlamentar; *interna corporis*; processos político-disciplinar; mandato representativo.<sup>29</sup>

No segundo capítulo, apresenta-se um panorama dos casos de perda do mandato de parlamentares federais por quebra de decoro no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023, bem como da atuação jurisdicional em sede liminar. Cabe rememorar que 1991 foi o ano em que o primeiro parlamentar em nível federal perdeu o mandato por procedimento incompatível com o decoro desde a promulgação da Constituição em 1988. Assim, são discorridos sobre todos os casos ocorridos nas legislaturas sob a égide da Constituição da República, promulgada em 1988: 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015, 2015-2019 e 2019-2023.

O objeto deste trabalho se restringe à apreciação das questões levadas ao Supremo Tribunal Federal por parlamentares federais que efetivamente perderam o mandato. A escolha do Tribunal se justifica em razão da importância de sua jurisprudência aos demais órgãos judicantes. Reconhece-se a limitação da pesquisa por não se analisar os casos de deputados federais e senadores que responderam a processos e se socorreram ao Tribunal, mas que não tiveram a perda definitiva do mandato em seu desfavor, mas se entende que, por questões metodológicas<sup>30</sup> e de extensão da pesquisa, tais ocorrências merecem ser analisadas em outras

---

<sup>29</sup> Ao longo do processo de Mestrado, as referências teóricas foram trabalhadas: (i) no grupo de estudos e discussões em temas relacionados ao Direito Parlamentar, promovido pelo Núcleo de Investigações Constitucionais da Universidade Federal do Paraná (NINC/UFPR) e pelo Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar (PARLA) e convocado por meio do Edital conjunto n.º 01/2021, de 7 de junho de 2021; (ii) no grupo de estudos e discussões relativas a decisões dos Conselhos de Ética das Casas Legislativas e do Supremo Tribunal Federal, promovido pelas mesmas entidades e convocado por meio do Edital conjunto n.º 02/2021, de 27 de agosto de 2021; (iii) na disciplina tópica ofertada pela Professora Doutora Eneida Desiree Salgado, orientadora deste trabalho, intitulada “DB041 – Tópicos de Teoria do Estado e Ciência Política (Direito Parlamentar)”, no primeiro semestre de 2022 (referente ao segundo semestre letivo de 2021, em razão do calendário estabelecido pela Resolução n.º 52/2021, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da UFPR).

<sup>30</sup> Ao longo do levantamento das decisões, percebeu-se que a filtragem por “assunto” dos processos relacionados ao controle jurisdicional de processos de perda do mandato por quebra de decoro parlamentar não oferece baliza segura, uma vez que há grande variação. Para além dos processos em que não há preenchimento do referido campo, foram encontradas as seguintes descrições:

DIREITO ELEITORAL E PROCESSO ELEITORAL DO STF | Mandato | Perda do mandato;  
 MANDATO ELETIVO | DEPUTADO FEDERAL | CASSAÇÃO – PROCESSO JUDICIAL;  
 MANDATO ELETIVO | DEPUTADO FEDERAL | PERDA DO MANDATO - FALTA DE DECORO PARLAMENTAR;  
 MANDATO ELETIVO | DEPUTADO FEDERAL | SUPLENTE – CONVOCAÇÃO;  
 MANDATO ELETIVO | DEPUTADO FEDERAL | SUPLENTE – SANÇÃO DISCIPLINAR – SUSPENSÃO;  
 MANDATO ELETIVO | DEPUTADO FEDERAL | CASSAÇÃO – COMISSÃO DE JUSTIÇA JULGAMENTO – NULIDADE;  
 MANDATO ELETIVO | DEPUTADO FEDERAL | CASSAÇÃO – PROCESSO – PRAZO PARA DEFESA;

investigações. O mesmo entendimento se aplica às eventuais ações ajuizadas nos outros graus de jurisdição pelos parlamentares federais, assim como em relação às ações ajuizadas por parlamentares das demais esferas federativas.

Para tratar sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal, foram inicialmente levantados todos os processos perante o órgão que possuem o parlamentar como parte, momento em que se chegou ao número de seiscentos e vinte.<sup>31</sup> Realizou-se, então, um filtro

---

DIREITO ELEITORAL E PROCESSO ELEITORAL DO STF | Mandato | Cassação de mandato DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Agentes Políticos | Parlamentares; PODER LEGISLATIVO | CÂMARA DOS DEPUTADOS | PODER LEGISLATIVO – CÂMARA DOS DEPUTADOS - COMISSÃO DE SINDICÂNCIA – SUSPENSÃO; MANDATO ELETIVO | DEPUTADO FEDERAL | PERDA DO MANDATO - FALTA DE DECORO PARLAMENTAR; MANDATO ELETIVO | DEPUTADO FEDERAL | PERDA DO MANDATO; DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Servidor Público Civil | Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância; PODER LEGISLATIVO | COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO | INFORMAÇÕES SIGILOSAS - TRANSFERÊNCIA - ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO; DIREITO ELEITORAL E PROCESSO ELEITORAL DO STF | Mandato | Impugnação de mandato eletivo; DIREITO PROCESSUAL PENAL | Habeas Corpus – Cabimento; DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Agentes Políticos | Parlamentares DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Garantias Constitucionais; DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Agentes Políticos | Parlamentares | Afastamento do Cargo DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Agentes Políticos | Parlamentares | Recondução DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Atos Administrativos | Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Atos Administrativos | Inquérito / Processo / Recurso Administrativo; DIREITO ELEITORAL E PROCESSO ELEITORAL DO STF | Mandato | Cassação de mandato DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Agentes Políticos | Parlamentares; DIREITO ELEITORAL E PROCESSO ELEITORAL DO STF | Mandato | Cassação de mandato DIREITO ELEITORAL | Direitos Políticos | Direitos Políticos - Perda dos Direitos Políticos; DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Atos Administrativos | Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Agentes Políticos | Parlamentares; DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Agentes Políticos | Parlamentares DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO | Formação, Suspensão e Extinção do Processo; DIREITO ELEITORAL | Eleições | Candidatos | Inelegibilidade; ASSUNTOS DIVERSOS.

<sup>31</sup> Os seguintes nomes de partes acusaram a respectiva quantidade de processos, com ajuizamento até dezembro de 2022: Jabes Pinto Rabelo (dez), Itsuo Takayama (quatro), Antônio Nobel Aires Moura (cinco) / Nobel Moura (quatro), Onaireves Nilo Rolim de Moura (dois) / Onaireves Moura (cinco), Carlos Eduardo Benevides Neto (quatro), Féres Osraia Nader (sete), Fábio Raunheitti (cinco), Raquel Cândido (vinte e três), Ibsen Valls Pinheiro (um) / Ibsen Pinheiro (dois), José Geraldo Ribeiro (vinte e quatro), Sérgio Augusto Naya (vinte e cinco), Talvane Luiz Gama Albuquerque (um) / Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque (vinte e três), Hildebrando Pascoal Nogueira Neto (doze), Luiz Estevão de Oliveira Neto (noventa e quatro), André Luiz Lopes da Silva (dez), Roberto Jefferson (cinquenta e seis), José Dirceu de Oliveira e Silva (trinta e seis), Pedro da Silva Corrêa de Oliveira (seis), Demóstenes Lázaro Xavier Torres (treze), Natan Donadon (vinte e três), André Luiz Vargas Ilário (sessenta e quatro), Delcídio do Amaral (vinte), Eduardo Cosentino da Cunha (cento e trinta e oito), Flordelis dos Santos de Souza (três). Cabe ressaltar que o número do resultado do buscador pode ser maior, por constarem processos duplicados, os quais foram excluídos da contagem. Ainda, alguns processos são de homônimos.

sobre os processos relacionados à temática aqui analisada, reduzindo-se o quantitativo a sessenta e três ações,<sup>32</sup> solicitadas, na íntegra, todas as constantes no arquivo do Tribunal, por meio do endereço eletrônico <arquivo@stf.jus.br>.

Na segunda seção, apresenta-se um panorama de todos os casos de perda do mandato de parlamentares federais e se discorre se, e com quais razões, eles acionaram a jurisdição do Supremo Tribunal, com a explanação acerca da sua eventual atuação em sede liminar e os desdobramentos perante a Casa legislativa pertinente.

A partir desse quadro, é proposta, no terceiro momento desta dissertação, uma análise crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal nos processos relativos aos parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 2023. Para isso, também há uma divisão em três momentos.

Inicialmente, são destacadas as respostas – precárias e definitivas – conferidas pela jurisdição. Em seguida, a partir da doutrina das questões políticas e dos atos *interna corporis*, disserta-se sobre a possibilidade e os limites do controle judicial nesses processos sancionatórios, dando destaque às perguntas que merecem um novo e mais aprofundado desenvolvimento doutrinário. Ao final, discorre-se se, no sistema constitucional presente, há necessidade, ou não, de que o procedimento reputado incompatível com o decoro parlamentar guarde contemporaneidade e atualidade com o mandato eletivo, sendo que a última é considerada no sentido de seu efetivo exercício. Mediante isso, pretende-se, também, apontar uma possível incoerência nas respostas jurisdicionais dadas até o momento em relação à matéria.

Diante das novas atuações do Supremo Tribunal em sua relação com o Congresso Nacional – o qual, na 57ª legislatura (2023-2027), torna-se, a princípio, mais conservador e mais disposto a utilizar de forma temerária os seus mecanismos de controle – a questão deve permanecer sendo estudada e debatida. Espera-se que este trabalho possa contribuir com as discussões acerca da judicialização de processos sancionatórios internos, permeados de cunho político, como os de perda do mandato por quebra de decoro parlamentar, e que os casos

---

<sup>32</sup> Jabes Pinto Rabelo (três), Itsuo Takayama (três), Antônio Nobel Aires Moura (um, mais um já contabilizado, por ter sido ajuizado em conjunto por Itsuo, Nobel e Onaireves) / Antônio Nobel Moura (um), Onaireves Moura (quatro, mais um já contabilizado, por ter sido ajuizado em conjunto por Itsuo, Nobel e Onaireves), Féres Osraia Nader (três), Fábio Raunheitti (um), Raquel Cândido (um), Ibsen Pinheiro (um), José Geraldo Ribeiro (um), Sérgio Augusto Naya (quatro), Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque Neto (um), Hildebrando Pascoal Nogueira Neto (um), Luiz Estevão de Oliveira Neto (um), André Luiz Lopes da Silva (cinco), Roberto Jefferson (três), José Dirceu de Oliveira e Silva (seis), Pedro da Silva Corrêa de Oliveira (um), Demóstenes Lázaro Xavier Torres (três), Natan Donadon (um), André Luiz Vargas Ilário (quatro), Delcídio do Amaral (quatro), Eduardo Cosentino da Cunha (nove), Flordelis dos Santos de Souza (um).

levantados possam levar a novas análises sobre a atuação, nessa hipótese, da jurisdição. Afinal, o Direito deve se importar com a estabilidade e, sobretudo, com a compatibilidade da fundamentação das decisões administrativas e judiciais com a ordem constitucional.

## 1 A PERDA DO MANDATO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR: ENTRE A LIBERDADE E A RESPONSABILIDADE

Em “O Alienista”, de Machado de Assis, o Dr. Simão Bacamarte, devoto e apaixonado pela ciência, em especial pelo exame da patologia cerebral, resolve tratar todos os loucos de Itaguaí e das demais vilas e cidades, abrigando-os, após pedir licença da câmara de vereança, na Casa Verde. A sua teoria consistia na ideia de que, em todos os casos em que o equilíbrio das faculdades não fosse perfeito e absoluto, seria inexistente o domínio da razão.

No entanto, ao perceber das estatísticas, que “quatro quintos da população estavam aposentados naquele estabelecimento”, resolveu abandonar a doutrina e adotar a oposta: a de que “se devia admitir como normal e exemplar o desequilíbrio das faculdades, e como hipóteses patológicas todos os casos em que aquele equilíbrio fosse ininterrupto”. Nesse dia, o médico comunicou à câmara que todos os que se encontravam reclusos na Casa Verde seriam libertados, agasalhando-se todos os agora descritos como doentios.<sup>33</sup>

A câmara, ao deliberar sobre o ofício de Bacamarte, resolveu conceder autorização para o experimento pelo prazo de um ano, com permissão à casa de leis de antes mesmo do fim do período mandar fechar, por motivos de ordem pública, a Casa Verde.

Ainda, o vereador Freitas propôs que os vereadores não pudessem em nenhuma situação ser recolhidos, “cláusula que foi aceita, votada e incluída na postura apesar das reclamações do vereador Galvão”. Ele defendeu que a câmara, ao legislar sobre uma experiência científica, não podia abrir uma exceção “odiosa e ridícula” aos seus membros, que os privasse das consequências da lei. “– A vereança, concluiu ele, não nos dá nenhum poder especial nem nos elimina do espírito humano”.<sup>34</sup>

O vereador Galvão permaneceu isolado. Bacamarte não protestou, em verdade, “declarou que teria profundo sentimento se fosse compelido a recolhê-los à Casa Verde; a cláusula, porém, era a melhor prova de que eles não padeciam do perfeito equilíbrio das faculdades mentais”. Já a mesma sorte não assistiu o vereador vencido, “cujo acerto na objeção feita, e cuja moderação dada na resposta às invectivas dos colegas mostravam da parte dele um

---

<sup>33</sup> ASSIS, Machado de. *O Alienista*. Rio de Janeiro: Antofágica, 2019. Ilustrações de Candido Portinari, Capítulo XI: O assombro de Itaguaí, p. 204-209.

<sup>34</sup> ASSIS, Machado de. *O Alienista*. Rio de Janeiro: Antofágica, 2019. Ilustrações de Candido Portinari, Capítulo XII: O final dos § 4º, p. 212-233.

cérebro bem organizado; pelo que, rogava à câmara que lho entregasse”. Ainda injuriada pelo proceder do colega, a câmara decidiu à unanimidade pela entrega.<sup>35</sup>

Ao se estudar o mandato parlamentar, vem a calhar a irônica passagem da obra de Machado de Assis. A possibilidade dada pela Constituição brasileira de que, a partir de uma autorização possibilitada pela cidadania, representantes tenham liberdade para o exercício do mandato não significa que eles e elas devam ser vistos com ingenuidade.

O desenho constitucional brasileiro não se traduz, explica Eneida Desiree Salgado, em “uma concepção de representantes políticos como parte de uma classe de especial sabedoria, capaz de ler com maior acuidade as questões públicas e decidir, com uma razão imaculada, em nome do povo”.<sup>36</sup> Da mesma forma que apontou o vereador Galvão, a investidura em um mandato parlamentar, para o ordenamento jurídico pátrio, não confere ao titular nenhum poder especial nem o elimina do espírito humano. A eventualidade, porém, de que interferências externas acarretem embaraços no exercício do mandato parlamentar – por meio, por exemplo, da suspensão de direitos políticos, da cassação do mandato e da decretação de prisões arbitrárias – torna necessária a existência de garantias que possibilitem aos representantes o livre exercício das funções constitucionais a que lhes são atribuídos.

A primeira parte deste capítulo discorre sobre como a liberdade para o exercício da representação nem sempre existiu, mas advém em decorrência dos Estados Modernos. Na sequência, apresenta-se como a Constituição brasileira, promulgada em 1988, delinea o mandato parlamentar pela liberdade e o limita pela responsabilidade, por meio do estabelecimento de um estatuto próprio aos congressistas, com garantias e restrições. Ainda, mostra a maneira como o estatuto é lido e aplicado pela jurisdição constitucional.

No terceiro momento, discorre-se sobre o instituto da perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar, do surgimento do instituto na ordem constitucional de 1946 e da sua primeira aplicação, com o caso Barreto Pinto, até a sua configuração na atual Constituição da República. Nesse momento, são expostas as balizas normativas delineadas pela ordem constitucional e apresentada uma breve revisão da literatura acerca da conceituação do decoro parlamentar.

---

<sup>35</sup> ASSIS, Machado de. *O Alienista*. Rio de Janeiro: Antofágica, 2019. Ilustrações de Candido Portinari, Capítulo XII: O final dos § 4º, p. 212-233.

<sup>36</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 86.

### 1.1 O Parlamento e o exercício do mandato: entre a liberdade e a responsabilidade

O Parlamento, na visão corrente de Estado de Direito, é compreendido como um órgão de soberania necessário e independente que se subordina à Constituição, a qual consiste em norma positiva superior que confere validade às inferiores do ordenamento jurídico.<sup>37</sup> Deve, por meio de seus órgãos internos, exercer as funções que lhe são constitucionalmente atribuídas, no âmbito da competência de sua respectiva esfera federativa.

A exigência de que o poder político não remanesça concentrado em um só órgão foi construído a partir das teorias contratualistas e, posteriormente, por Montesquieu, na obra “O espírito das leis”, de 1748, que propôs uma divisão formal do poder, de maneira que “a rigor, o poder não se divide, continua uno, mas o que ocorre é a divisão das funções entre diferentes órgãos”.<sup>38</sup> Destaca Rodrigo Luís Kanayama que, mesmo que algumas Constituições não a previssem, ou antecipssem a sua desnecessidade, como a Lei Fundamental da República Federativa Soviética Russa, de 1918, “a doutrina da ‘separação de poderes’ difundiu-se a ponto de sustentar a organização da maioria dos Estados modernos”.<sup>39</sup>

Expõe José Afonso da Silva que “para que se verifique a separação de poderes, no sentido posto por Montesquieu, são necessários dois elementos: *especialização funcional* e a *independência orgânica*”.<sup>40</sup> Enquanto aquela compreende a distribuição das funções estatais a diferentes órgãos do exercício do poder, esta consiste na garantia de autonomia aos diferentes órgãos, ou seja, na ausência de mecanismos de subordinação.<sup>41</sup>

Por meio dessa fórmula, o poder político, ainda que uno, indivisível e indelegável, desdobra-se e se compõe de funções diversas, as quais devem ser distribuídas aos diferentes órgãos estatais para não haver concentração de poderes.<sup>42</sup> É nessa medida que o Legislativo é tido como um importante órgão de soberania que deve possuir liberdade para o exercício de

---

<sup>37</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. 6. ed. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998 [1934], p. 155.

<sup>38</sup> KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões Parlamentares de Inquérito: limites às restrições aos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 150.

<sup>39</sup> KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões Parlamentares de Inquérito: limites às restrições aos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 150.

<sup>40</sup> SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010. p. 138.

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. (até a Emenda Constitucional n. 99 de 14.12.2017). São Paulo: Malheiros, 2018 [1976], p. 111.

<sup>42</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. (até a Emenda Constitucional n. 99 de 14.12.2017). São Paulo: Malheiros, 2018 [1976], p. 110. Para o autor, as funções são, fundamentalmente, a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

suas atribuições – desde que subordinada à Constituição – dentre as quais se encontram, principalmente, a atividade de legislar e de controlar o exercício do poder.

A estruturação do Estado em órgãos de soberania, hábeis a exercer controles recíprocos, decorre, portanto, do pensamento jurídico moderno. E os poderes, geralmente à exceção do Judiciário,<sup>43</sup> são exercidos por meio da representação política. Essa, ainda que pensada anteriormente ao desenvolvimento do ideal democrático e da soberania popular, ulteriormente passa a neles se fundamentar.<sup>44</sup>

Há de se considerar, nessa mirada de construção dos conceitos e arranjos institucionais, aquilo que Pietro Costa denomina de um difícil jogo de continuidades e de descontinuidades.<sup>45</sup> É que, ao contrário de uma compreensão histórico-evolutiva dos institutos que, numa alusão simplista, busca unicamente justificar e legitimar o presente, ordens jurídicas diversas não devem ser examinadas a partir de “uma forçada *continuidade*”, mas sobretudo “nas cesuras, nas rupturas e nas mudanças de rota”.<sup>46</sup> Ricardo Marcelo Fonseca aponta que, ao se fazer isso – por exemplo – em relação ao Direito romano, ou seja, ao *historicizá-lo*, “certamente ele se apresentará com maior riqueza, com uma instigante força crítica e relativizadora (o que só se pode fazer, todavia, a partir da análise das características da sociedade romana que acolhe o seu magnífico direito)”; foge-se, dessa forma, da simplificação de observar o saber passado “na medida em que se pode ser espelhado e refletido nos institutos jurídicos vigentes, buscando justificar, dessa forma nem sempre convincente, a sua atual existência”.<sup>47</sup>

Paolo Grossi ressalta que a distorção que a experiência moderna promoveu pode impedir um maior conhecimento da ordem jurídica medieval, a qual não deve ser percebida como um mero período de transição, mas como “um universo jurídico distinto e completo, ou seja, marcado por uma substancial descontinuidade com o ‘clássico’ e com o ‘moderno’, e

---

<sup>43</sup> É precisamente em face deste déficit democrático que a literatura estrangeira e nacional discute a legitimidade da atuação da jurisdição constitucional, suas premissas, possibilidades e limites. Sobre os possíveis papéis das Cortes, ver: DIXON, Rosalind. *Responsive Judicial Review: Democracy and Dysfunction in the Modern Age*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2022. Entretanto, para Luís Roberto Barroso, pode-se pensar em um papel representativo do Poder Judiciário, pois “em algumas circunstâncias, juízes são capazes de representar melhor — ou com mais independência — a vontade da sociedade” (BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, número especial, p. 23-50, 2015, p. 40).

<sup>44</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 61.

<sup>45</sup> COSTA, Pietro. A soberania na cultura político-jurídica medieval: imagens e teorias. In: COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 91.

<sup>46</sup> FONSECA, Ricardo Marcelo. *Introdução teórica à história do direito*. 1. ed. (ano 2009), 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012, p. 23. O autor, em referência a Paolo Cappelini, aponta que isso deve se dar na análise da relação do Direito moderno com um passado distinto, como, por exemplo, o Direito romano.

<sup>47</sup> FONSECA, Ricardo Marcelo. *Introdução teórica à história do direito*. 1. ed. (ano 2009), 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012, p. 23-24.

marcado por sua completude”.<sup>48</sup> Se “a correlação medieval/moderno segue os preceitos da descontinuidade com uma mudança dos valores de sustentação do universo político e jurídico”, o jurista italiano destaca que conceitos e termos como “Estado”, “soberania”, “lei”, “legalidade”, “interpretação” não podem ser meramente percebidos em um *continuum* às suas concepções modernas, sob pena de perigosos mal-entendidos e equívocos.<sup>49</sup>

A mesma advertência deve se aplicar ao estudo de conceitos como “Parlamento”, “representação política”, “mandato representativo” e “prerrogativas parlamentares”. Convém, no entanto, salientar que a presente investigação não tem o intuito de promover uma análise histórica exaustiva sobre esses institutos, mas de focalizar os principais pontos que os diferenciam e os caracterizam no modelo contemporâneo. É, assim, a partir daí que se pode falar sobre o modelo brasileiro de representação política.

Embora parte expressiva da literatura acerca das origens do Parlamento tenha por enfoque o Direito inglês, em 2013, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) reconheceu os Decretos de *León*, de 1188, como a referência documental mais antiga do sistema parlamentar europeu.<sup>50</sup> Os documentos fazem alusão às *Cortes de León*, um modelo de governo e de administração existente no reino de *Alfonso IX de León* (1188-1230) que compreendia a tomada de importantes decisões por representantes eleitos, juntamente com o Rei, com a Igreja e com os nobres.<sup>51</sup>

A Espanha, ao submeter os Decretos de *León* à Unesco para Registro da Memória do Mundo, narra as circunstâncias políticas, sociais e econômicas que podem explicar a presença de um regime que buscou assegurar o respeito às leis fundamentais do reino e garantir certo nível de participação a todos os setores do reino, em fortalecimento à coroa e à estabilidade do sistema político. Os documentos, segundo a análise empreendida, podem ser considerados uma

---

<sup>48</sup> GROSSI, Paolo. *A ordem jurídica medieval*. Tradução: Denise Rossato Agostinetti. Revisão técnica: Ricardo Marcelo Fonseca. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014, p. 10. Afirma o autor que “[...] a construção medieval de uma ordem jurídica própria está de acordo com uma intensa originalidade decorrente de sua intensa historicidade; um conjunto harmônico de construções típicas, por serem adequadas e inerentes às exigências históricas, fundadas nos novos valores emergentes e, como tais, reflexos da sociedade nas suas raízes mais remotas” (p. 11).

<sup>49</sup> GROSSI, Paolo. *A ordem jurídica medieval*. Tradução: Denise Rossato Agostinetti. Revisão técnica: Ricardo Marcelo Fonseca. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014, p. 13.

<sup>50</sup> UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). *International Memory of the World Register: The Decreta of León of 1188*. Espanha: UNESCO, 2013. Disponível em: <https://en.unesco.org/memoryoftheworld/registry/251>. Acesso em: 5 maio 2023. Agradeço ao Renan Guedes Sobreira pelo apontamento da questão em nossas discussões.

<sup>51</sup> As *Cortes de León* são apontadas como provavelmente sucessoras na Península Ibérica das *Curia Regis*, conselhos também existentes nas Monarquias da Inglaterra e da França.

“expressão de fortalecimento da monarquia por meio da adoção da tradição parlamentar” – que, em termos de participação dos comuns, precedeu os demais países do mundo ocidental.<sup>52</sup>

Desse modo, devido a sua importância, há, na literatura especializada, interessantes estudos promovidos sobre as *Cortes de León*.<sup>53</sup> Em 2018, o *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)* publicou, em comemoração ao aniversário de 40 anos da promulgação da Constituição espanhola, uma obra dedicada ao tema.<sup>54</sup> Em análise da coletânea de artigos, Carmen Losa Contreras destaca o rigor histórico existente no estudo do parlamentarismo medieval da Península Ibérica, o qual considera a importância dos Decretos, mas igualmente o complexo contexto histórico e metajurídico europeu.<sup>55</sup> Também explica que, na leitura, ela partia de um olhar enviesado diante da insistência de vinculação das Cortes medievais ao parlamentarismo e aos elementos democráticos atuais; busca que, ao não considerar as particularidades da época, é construída de modo artificial.<sup>56</sup>

Parece, de fato, ser exagerada a afirmação de que os Decretos se revestem de um patrimônio constitucional devido a sua “semelhança com as práticas modernas de representação parlamentar”,<sup>57</sup> haja vista os significados que elas adquirem após o advento da Modernidade. Mesmo que guardem importância cardinal, a *historicização* da análise, com a verificação do contexto no qual se inseriram, permanece fundamental.<sup>58</sup>

A pesquisa de Henry Gerald Richardson, por sua vez, apresenta como os vocábulos atinentes ao parlamento (*parlement, parliament, parlamento, parlamentum*) adquiriram diferentes acepções na Europa ao longo dos períodos históricos. No final do século XI, enquanto

<sup>52</sup> UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). *International Memory of the World Register: The Decreta of León of 1188*. Espanha: UNESCO, 2013. Disponível em: <https://en.unesco.org/memoryoftheworld/registry/251>. Acesso em: 5 maio 2023. Diz a submissão feita pela Espanha: “One of the aspects that has always stood out regarding the first Spanish Cortes is that they preceded other assemblies of a clearly parliamentary nature held in the rest of the western world. We know, for example, that the meeting in León of 1188 preceded the first German Diet attended by the common people (1232) by 44 years, the first English Parliament to which the common people were invited (1265) by 77 years, and the first meeting of the French States General (1302) by no less than 114 years”.

<sup>53</sup> Destaque à produção de Fernando de Arvizu y Galarraga, um dos maiores estudiosos do tema.

<sup>54</sup> GONZÁLEZ DÍEZ, Emiliano (dir.); GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther (coord.). *Las Cortes de León: cuna del Parlamentarismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

<sup>55</sup> LOSA CONTRERAS, Carmen. Bibliografía. *Anuario de Historia del Derecho Español (2018-2019)*. ISSN 2659-8981. Disponível em: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/anuario.php?id=H\\_2018-2019](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/anuario.php?id=H_2018-2019). Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>56</sup> LOSA CONTRERAS, Carmen. Bibliografía. *Anuario de Historia del Derecho Español (2018-2019)*. ISSN 2659-8981. Disponível em: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/anuario.php?id=H\\_2018-2019](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/anuario.php?id=H_2018-2019). Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>57</sup> ALONSO GARCÍA, María Nieves. Los Decreta de León de 1188 como piedra fundacional del Estado de Derecho y la legalidade. *Ivs Fvgit*, Zaragoza, v. 22, p. 231-247, 2019, p. 246.

<sup>58</sup> Não se quer, com isso, afirmar que Maria Nieves Alonso García não analisa o contexto socioeconômico e político da *Curia Regia* de 1188 e das *Cortes de León*, mas que a equiparação realizada com a Modernidade deve ser objeto de estudos mais detidos.

*parley* assumiu um teor de conversa, concomitantemente, *parliament* era usada em cidades italianas para se referir a alguns encontros entre cidadãos, de modo que o termo se aproximou de uma assembleia popular com algumas funções.<sup>59</sup>

A partir da segunda metade do século XII, o vocábulo é usado nos escritos europeus para aludir a encontros solenes com o Imperador ou à Corte do Rei, a despeito de ser utilizado pelos literatos com outros significados.<sup>60</sup> Aos poucos, o vocábulo *parliament* começa a constar em documentos oficiais. Inicialmente, como sinônimo de *colloquium*, é utilizado em registros da realeza do século XIII com o significado de Corte do Rei, tornando-se particularmente vinculado às *Curia Regis*.<sup>61</sup>

Considerados no século XIII como reuniões do Rei com autoridades religiosas (prelados) e conselheiros, os *parliaments* são descritos por Humbert de Romans com três funções principais: a promoção da decisão mais sábia sobre questões públicas a partir de razões e opiniões, a prestação de contas dos ministros do reino e a manutenção da ordem.<sup>62</sup> A origem deles recai na transformação – na França e na Inglaterra, a partir da metade daquele século – dos solenes e eventuais encontros da Corte do Rei em reuniões ordenadas e regulares, as quais contavam com mais funções gerais, muito devido à expansão do exercício da administração régia.<sup>63</sup> Maiormente a partir do final do século XVI, a Coroa britânica, “ávida por ampliar sua base arrecadatória”, na abordagem de André Rehbein Sathler e Malena Rehbein Sathler, “encontrou na representação uma solução satisfatória”.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> RICHARDSON, Henry Gerald. The Origins of Parliament. *Transactions of the Royal Historical Society*, v. 11, p. 137-183, dez. 1928, p. 137-138.

<sup>60</sup> RICHARDSON, Henry Gerald. The Origins of Parliament. *Transactions of the Royal Historical Society*, v. 11, p. 137-183, dez. 1928, p. 138-142. Acerca dos significados encontrados nos escritos literários, narra o autor: “And one who was writing early in the fourteenth century but whose mind and language were formed in the thirteenth, Jean, sire de Joinville, was still using *parlement* with at least three meanings. He speaks of the parliament held by the barons at Corbeil in 1227, a meeting which was certainly not held with any legal authority. And when he is relating how, to escape the jealousy and vigilance of queen Blanche, king Louis and queen Marguerite used to meet secretly on a privy stair in the palace at Pontoise, Joinville says that they held their parliament there — “il tenoient leur parlement”. But he also speaks of parliaments which are undoubtedly judicial sessions of the king's court” (p. 142).

<sup>61</sup> RICHARDSON, Henry Gerald. The Origins of Parliament. *Transactions of the Royal Historical Society*, v. 11, p. 137-183, dez. 1928, p. 143-147.

<sup>62</sup> RICHARDSON, Henry Gerald. The Origins of Parliament. *Transactions of the Royal Historical Society*, v. 11, p. 137-183, dez. 1928, p. 150.

<sup>63</sup> RICHARDSON, Henry Gerald. The Origins of Parliament. *Transactions of the Royal Historical Society*, v. 11, p. 137-183, dez. 1928, p. 155-159. Nas palavras do autor, “[...] the oversight which the king's court had exercised over local administration was no longer to be merely occasional and spasmodic but regular and ordered. Hence the regular sessions of the court, at first usually four times a year, to which the name of parliament becomes affixed. This may not be the whole explanation of the development of the parlement, but it seems to be a very large part of it. And the explanation appears to apply *mutatis mutandis* to England as well as to France” (p. 155).

<sup>64</sup> SATHLER, André Rehbein; SATHLER, Malena Rehbein. Representação e Parlamento: uma abordagem sócio-genética. *Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]*, v. 31, n.º 91, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/319105/2016>. Acesso em: 5 maio 2023, p. 6, p. 8.

É que, ao se deparar com a impossibilidade de exação estritamente coercitiva dos impostos, diante dos costumes e das tradições do direito medieval inglês, a monarquia britânica desenvolveu um novo modelo, no qual clamou “que os convocados para as assembleias comparecessem na qualidade de procuradores plenipotenciários de suas comunidades, com a vinculação automática dos representados às decisões”.<sup>65</sup> Estabelecida, a representação *plena potestas* atuava, nesse primeiro momento, para a chancela e para a legitimação dos atos da Coroa, em especial do consentimento para a taxação de impostos.<sup>66</sup>

A atuação do representante naquele momento, como discorre Eloy García Lopez, ao contrário da moderna, era calcada “não em participar na formação de uma vontade coletiva inexistente, mas em transmitir fielmente, de maneira quase literal, as opiniões de seus mandantes”.<sup>67</sup> O mandato imperativo, narra Pedro de Vega, demarcava a atuação do representante aos limites do mandato a ele conferido, dispostos em cadernos de instruções, até mesmo sob pena de reparação pessoal dos prejuízos e de sua revocação.<sup>68</sup> Hanna Fenichel Pitkin relata que os cavaleiros e os burgueses “iam ao Parlamento com autoridade para comprometer suas comunidades, mas com freqüência havia limites específicos para essa autoridade, ou então esta vinha acompanhada de instruções”, e alguns, nesse cenário, “tinham que consultar suas comunidades antes de dar consentimento a um tributo atípico”.<sup>69</sup> Como explica Eduardo Borges Espínola Araújo, é futuramente que a interpretação do princípio da *plena potestas*, o qual possibilitou aos representantes se pronunciarem em nome das suas respectivas localidades, sofre forte transformação com a associação entre povo e soberania e com a apropriação da prática da soberania, ainda que de titularidade do povo, pelos representantes.<sup>70</sup>

Considerando a necessidade de garantia da atuação do representante medieval inglês, em permanente tensão com a Coroa, que parte da doutrina identifica o surgimento dos

---

<sup>65</sup> SATHLER, André Rehbein; SATHLER, Malena Rehbein. Representação e Parlamento: uma abordagem sócio genética. *Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]*, v. 31, n.º 91, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/319105/2016>. Acesso em: 5 maio 2023, p. 5-6.

<sup>66</sup> SATHLER, André Rehbein; SATHLER, Malena Rehbein. Representação e Parlamento: uma abordagem sócio genética. *Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]*, v. 31, n.º 91, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/319105/2016>. Acesso em: 5 maio 2023, p. 6-8. Como os autores destacam, a Coroa foi tão exitosa em ampliar a base arrecadatória via consentimento que a legitimação da taxação se ligou à representação e veio até mesmo a ser o mote da Revolução Americana: “no taxation without representation”.

<sup>67</sup> GARCIA LÓPEZ, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*. Madrid: Tecnos, 1989, p. 26.

<sup>68</sup> VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, n.º 44, p. 25-45, mar./abr. 1985, p. 26-27.

<sup>69</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.º 67, p. 15-47, 2006, p. 22.

<sup>70</sup> ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. *A teoria liberal do poder constituinte: uma análise das críticas da comunidade jurídica às propostas de reforma excepcional da Constituição*. 2015. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015, p. 51-52.

precedentes das imunidades parlamentares, os institutos de *freedom of speech*, atinente à garantia de livre expressão, e de *freedom from arrest*, relativo ao rechaço da prisão civil por dívida.<sup>71</sup> Segundo Léon R. Yankwich, a liberdade de expressão foi um “privilégio garantido pelo Parlamento da Inglaterra diante das prerrogativas do Rei”, direito que, enquanto na Câmara dos Lordes – vislumbrada, em sua origem, como “a corte” – se via respeitado, na Câmara dos Comuns, era “desafiado repetidamente pelo monarca, e apenas ocasionalmente considerado”.<sup>72</sup>

Nessa linha, Yankwich narra precedentes que teriam sido importantes nessa construção. Dentre eles, destaca-se a expedição pelo Parlamento, no Reino de Henrique VIII (1509-1547), diante do julgamento de Richard Strode, processado e preso por propor a regulamentação da indústria de estanho de *Cornwall*, do Ato de 1512. A sua persecução foi anulada, bem como foram declarados nulos eventuais procedimentos em desfavor dos demais membros por “qualquer projeto, fala, ou declaração de assuntos concernentes ao Parlamento” – proteção que, contudo, não deixou de ser objeto de disputas por parte da Coroa e das Cortes.<sup>73</sup>

A expansão do uso das prerrogativas reais, numa concepção de soberania tipicamente monárquica, pode ser, como apresenta Fernando Nagib Marcos Coelho, identificada na Inglaterra pelo reinado da dinastia Stuart ao longo do século XVII, em utilização reiterada, por exemplo, de formas de arrecadação não convencionais, emprego emergencial dos poderes reais que foi objeto de resistência parlamentar.<sup>74</sup> Na busca por uma limitação jurídica à soberania, os poderes reais continuaram legítimos, mas passaram a ser marcados pela “excepcionalidade [que] poderia ser, a partir daí, demarcada pelas leis do parlamento”; referidos movimentos,

---

<sup>71</sup> No âmbito do Direito Constitucional espanhol, Eloy García López destaca, dentre outras, as posições de May, Anson, Pérez Serrano, Fraga, Carro, Fraile Clivilles (GARCIA LÓPEZ, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*. Madrid: Tecnos, 1989, p. 21). No âmbito brasileiro, a mesma posição é comumente repetida. A título de exemplo, confira-se a seguinte abordagem: BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Imunidades parlamentares. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n.º 68, p. 33-64, out./dez. 1980, p. 35-40.

<sup>72</sup> YANKWICH, Léon R. The Immunity of Congressional Speech. Its Origin, Meaning and Scope. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 99, n.º 7, p. 960-977, maio 1951, p. 962. Nas palavras do autor: “[...] the House of Lords, in its inception, being considered ‘a court’, enjoyed the right to speak freely on governmental affairs without punishment by the King. But the assertion of this right by the Commons was challenged repeatedly by the King, and Only occasionally acknowledged” (p. 962). André Sathler e Malena Sathler pontuam que a ideia de comunidades se aproxime mais do que a tradução de *commons* para comuns, pois “os *commoners* eram aqueles que tinham direitos de uso sobre as terras comuns” (SATHLER, André Rehbein; SATHLER, Malena Rehbein. Representação e Parlamento: uma abordagem sócio-genética. *Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]*, v. 31, n.º 91, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/319105/2016>. Acesso em: 5 maio 2023, p. 6).

<sup>73</sup> YANKWICH, Léon R. The Immunity of Congressional Speech. Its Origin, Meaning and Scope. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 99, n.º 7, p. 960-977, maio 1951, p. 963. Para maiores informações, ver: KURANAKA, Jorge. *Imunidades parlamentares*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 94-97.

<sup>74</sup> COELHO, Fernando Nagib Marcos. John Locke e as prerrogativas monárquicas: um problema clássico do liberalismo político. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, v. 43, n.º 1, 2022, p. 4.

desembocados na Revolução Gloriosa, passaram a tornar típicas do constitucionalismo britânico “as noções de supremacia do parlamento e de primazia da lei”.<sup>75</sup>

André Sathler e Malena Sathler também ressaltam que “foi só a partir da Revolução Gloriosa (1688) que o parlamento se tornou instituição fundamental do governo representativo e com papel central, ao lado da Coroa”, tendo o *Bill of Rights* (Declaração de Direitos) de 1689 assegurado os soberanos da Inglaterra, mas firmado limites aos poderes da Coroa e disposto poderes próprios ao Parlamento, de forma que “regulou a liberdade de expressão dos seus membros, a exigência de eleições regulares e o direito de petição”.<sup>76</sup>

O *Parliament of the king* foi sucedido pelo *king in Parliament*, que “envolvia, em termos legais, a supremacia e a omnicompetência do estatuto, e, em termos políticos, a existência de limites constitucionais à monarquia”.<sup>77</sup> No *king in Parliament*, “os Lordes, os bispos e o próprio Rei estão presentes em pessoa; os Comuns como um todo (como uma *ordem*, por certo tempo) estão presentes por meio de seu grupo de procuradores”.<sup>78</sup>

E foi justamente com o advento da Declaração de Direitos de 1689, decorrente da Revolução Gloriosa, que o *freedom from speech* se consagrou, ao ser disposto, no artigo 9º do texto, que “a liberdade de opinião e debates ou procedimentos no Parlamento não deve ser impugnada, ou questionada, em nenhuma corte ou lugar fora do Parlamento”.<sup>79</sup> Com o objetivo de impedir as frequentes prisões por dívidas,<sup>80</sup> o *freedom from arrest* restou esvaziado diante da abolição dessa modalidade de prisão no Reino Unido, com exceções, pelo *Debtors Act* (Ato dos Devedores) de 1869.

---

<sup>75</sup> COELHO, Fernando Nagib Marcos. John Locke e as prerrogativas monárquicas: um problema clássico do liberalismo político. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, v. 43, n.º 1, 2022, p. 5-6.

<sup>76</sup> SATHLER, André Rehbein; SATHLER, Malena Rehbein. Representação e Parlamento: uma abordagem sócio genética. *Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]*, v. 31, n.º 91, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/319105/2016>. Acesso em: 5 maio 2023, p. 10.

<sup>77</sup> SATHLER, André Rehbein; SATHLER, Malena Rehbein. Representação e Parlamento: uma abordagem sócio genética. *Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]*, v. 31, n.º 91, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/319105/2016>. Acesso em: 5 maio 2023, p. 11.

<sup>78</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.º 67, p. 15-47, 2006, p. 25.

<sup>79</sup> Tradução livre de: “That the Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parlyament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parlyament”. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction/2015-03-26>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>80</sup> RUSSOMANO, Rosah. Imunidade Parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, v. 21, n.º 81, p. 243-258, jan./mar. 1984, p. 244.

“Um século mais tarde [da Declaração]”, na visão da mencionada corrente, “os revolucionários burgueses imitariam uma dessas garantias e se inspirariam em outra para modelar à sua imagem e semelhança as atuais imunidades parlamentares”.<sup>81</sup>

A Declaração de Direitos, considerada por Renan Guedes Sobreira como a “norma positiva mais antiga da inviolabilidade de opinião de *parlamentares*”,<sup>82</sup> é rememorada por sua importância histórica. Para Fábio Konder Comparato, no século XVII, “a instituição-chave para a limitação do poder monárquico e a garantia das liberdades na sociedade civil foi o Parlamento”.<sup>83</sup> Segundo ele, a partir desse momento, “a ideia de um governo representativo, ainda que não de todo o povo, mas pelo menos de suas camadas superiores, começa a firmar-se como uma garantia institucional indispensável das liberdades civis”.<sup>84</sup>

A associação do advento das imunidades parlamentares ao período medieval inglês, entretanto, não é questão pacífica na doutrina constitucional. Eloy García Lopez entende que essa leitura deve ser rechaçada em razão do papel diverso atribuído aos Parlamentos burgueses, em comparação com as assembleias estamentais do Medievo e, sobretudo, da natureza da representação política.<sup>85</sup> As garantias se justificavam porque o representante, naquele momento, estava ligado às instruções dadas pelo grupo social a que pertencia, “de modo que o perseguir judicialmente por seus comportamentos parlamentares, ou o impedir de assistir às sessões da Assembleia, equivalia a negar ao burgo ou à corporação que o havia enviado o direito a formular proposições e a emitir votos em matérias que os afetavam”.<sup>86</sup>

De igual forma, Flávia Piovesan e Guilherme Figueiredo Leite Gonçalves afirmam que “a concepção moderna de imunidade parlamentar é incompatível com o sistema político medieval”.<sup>87</sup> Nessa medida, o *freedom of speech* inglês deve ser compreendido como uma garantia adicional de reciprocidade entre grupos sociais, vassalos ou mestres de ofício, e

---

<sup>81</sup> Tradução livre de: “Un siglo más tarde, los revolucionarios burgueses imitarían una de estas franquicias y se inspirarían en otra para modelar a su imagen y semejanza las actuales inmunidades parlamentarias” (GARCIA LÓPEZ, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*. Madrid: Tecnos, 1989, p. 24).

<sup>82</sup> SOBREIRA, Renan Guedes. *Inviolabilidad de opinión parlamentaria en España*. Curitiba: Editora Íthala, 2019.

<sup>83</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2010, p. 61.

<sup>84</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2010, p. 61-62.

<sup>85</sup> GARCIA LÓPEZ, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*. Madrid: Tecnos, 1989, p. 25-28.

<sup>86</sup> Tradução livre de: “[...] de modo que perseguirlo judicialmente a causa de sus comportamientos parlamentarios, o impedirle asistir a las sesiones de la Asamblea, equivalía a negar al burgo o corporación que lo había enviado el derecho a formular proposiciones y a emitir votos en materias que le afectaban [...]” (GARCIA LÓPEZ, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*. Madrid: Tecnos, 1989, p. 26).

<sup>87</sup> PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite. A imunidade parlamentar no Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 42/2003, p. 190-206, jan-mar. 2003. In: *Revista dos Tribunais Online*, DTR/2003/50, p. 4.

suseranos; sendo que, de forma diversa, “a imunidade parlamentar pressupõe sistema representativo e democracia para se desenvolver”, uma vez que “não é possível contextualizá-la em estamentos vinculados por contratos privados, mas apenas em um espaço público heterogêneo de representação social”.<sup>88</sup> Na leitura de Nelson de Souza Sampaio, “as imunidades somente puderam surgir quando as assembleias representativas se libertaram do mandato imperativo e das intromissões do poder real”.<sup>89</sup>

Enquanto instituto moderno, o advento da imunidade parlamentar é ventilado nas normas positivas exaradas durante a Revolução Francesa, ocorrida no final do século XVIII: Decreto de 20 de junho de 1789, Decreto de 26 de junho de 1790 e Constituição de 1791, a qual eleva formalmente o *status* delas.<sup>90</sup> José Afonso da Silva observa ser a partir desse momento que – ao contrário do exercício da representação até então pelo *mandato imperativo* – se estabelece o *mandato representativo*, cuja característica é de ser geral, livre e, em princípio, irrevogável, na medida em que a Lei de 22 de dezembro de 1789 preceitua que “os representantes nomeados pelos departamentos não poderão ser considerados como representantes de um departamento particular mas como representantes da totalidade dos departamentos, ou seja da Nação inteira”.<sup>91</sup>

Pedro de Vega aponta que a representação exercida pelo mandato imperativo, que vigorou por vários séculos na Inglaterra e nos parlamentos medievais do continente, adquiriu outro sentido jurídico e político ao ser substituído, nos processos revolucionários burgueses, pelo mandato representativo, a partir do qual a representação não mais se amolda a modelos do Direito Privado, visto que o representante não atua só em nome dos que o elegeram, o mandato não se circunscreve aos cadernos de instruções e não existe a figura da revocação.<sup>92</sup> Vega discorre que essa mudança se deu, no caso inglês, por meio de experiências empíricas e, pelo plano teórico, por inspiração no discurso de Burke aos eleitores de Bristol; no caso francês, a burguesia utilizou da formulação de Sieyès de que a nação detém a soberania para construir dois princípios centrais: primeiro, que os deputados não representam apenas o grupo que os

---

<sup>88</sup> PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite. A imunidade parlamentar no Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 42/2003, p. 190-206, jan-mar. 2003. In: *Revista dos Tribunais Online*, DTR/2003/50, p. 4.

<sup>89</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. Prerrogativas do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n.º 67, p. 77-110, jul./set. 1980, p. 86.

<sup>90</sup> GARCIA LÓPEZ, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*. Madrid: Tecnos, 1989, p. 28-30.

<sup>91</sup> SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010, p. 140. Ressalve-se que o autor defende que após o sistema de partidos o mandato se transformou em *mandato político partidário*, posição com a qual não se está de acordo.

<sup>92</sup> VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, n.º 44, p. 25-45, mar./abr. 1985, p. 26-27.

elegeu, mas toda a nação, segundo, que por seus mandatos estarem vinculados à nação, e não aos eleitores, não podem por eles ser revogados.<sup>93</sup> Identifica, diante do advento dos partidos políticos, que há uma espécie de mutação constitucional quando os parlamentares aceitam, voluntária e livremente, a disciplina partidária para tomar decisões no exercício do mandato – este, contudo, ele permanece juridicamente como de titularidade do deputado, razão pela qual, em um eventual confronto entre o deputado e o partido, é o princípio clássico da representação que, por ser o único constitucionalmente consagrado, deve prevalecer.<sup>94</sup>

A ordem brasileira repete uma fórmula moderna: confere a titularidade da soberania ao povo, mas atribui o seu exercício aos que, por meio da legitimação concedida pela via eleitoral, exercem, por tempo certo, mandatos representativos, ainda que possibilite, na forma prevista na Constituição, o exercício do poder de forma direta.<sup>95</sup> Esclarece Eneida Desiree Salgado que – ao menos no ordenamento jurídico brasileiro – a representação é juridicamente de cunho formalista, razão pela qual não há, a rigor, “mandato”, tendo em vista que “a função do representante se dá nos limites constitucionais e não se determina por instruções ou cláusulas estabelecidas entre ele (ou o conjunto de representantes) e o eleitorado”, estando as condições para o exercício do mandato e o seu conteúdo “pré-determinadas na Constituição e apenas nela”.<sup>96</sup> Estritamente, tampouco há uma “representação”, mas uma “construção de uma vontade, limitada apenas aos contornos constitucionais”.<sup>97</sup>

Para ela, a liberdade para o seu exercício, condicionada apenas ao respeito às normas constitucionais, é um princípio estruturante da Constituição de 1988 que impede – inclusive por meio de emendas – a adoção de um mandato imperativo, pois o seu vínculo jurídico, pautado em uma relação de confiança, se dá entre o representante e toda a coletividade, que pode, ou

---

<sup>93</sup> VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, n.º 44, p. 25-45, mar./abr. 1985, p. 29-30. O autor aponta brevemente as contestações formuladas a essa fórmula, realizadas, por exemplo, por Hans Kelsen, diante da impossibilidade de conhecimento da “vontade da Nação”.

<sup>94</sup> VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, n.º 44, p. 25-45, mar./abr. 1985, p. 27-28, p. 40-411.

<sup>95</sup> Eneida Desiree Salgado narra que, ao chegar em Plenário, o Projeto de Constituição previa, no parágrafo único do artigo 1º, que: “Todo o poder pertence ao povo, que o exerce diretamente, nos casos previstos nesta Constituição, ou por intermédio dos representantes eleitos”. Por meio de um acordo entre as lideranças, o verbo “pertencer” é trocado pelo verbo “emanar”, mas permanecem os mecanismos de democracia direta. Na leitura da autora, a troca “é simbólica: revela o que poderia ser e o que foi a construção do projeto democrático na Assembléia Nacional Constituinte” (SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 188-189, nota de rodapé n.º 347).

<sup>96</sup> SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 1, n.º 1, p. 25-40, 2012, p. 33-34.

<sup>97</sup> SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 1, n.º 1, p. 25-40, 2012, p. 34.

não, renová-la, mas não revogá-la.<sup>98</sup> Da mesma forma, não se permite a perda do mandato por desfiliação partidária, uma vez que a inobservância de normas de disciplina e fidelidade partidárias apenas legitima a aplicação das sanções previstas nos estatutos dos partidos políticos, relativas às questões partidárias internas, como posições de lideranças e a própria permanência na agremiação.<sup>99</sup> Explica, assim, que há um duplo vínculo no mandato representativo, adotado no ordenamento jurídico brasileiro: “um popular, pois sua aquisição se dá a partir da vontade do povo; outro partidário, pois os partidos fazem a intermediação entre os candidatos e os eleitores. A titularidade, no entanto, não é nem do povo, nem do partido: o representante titulariza o mandato”.<sup>100</sup>

A compatibilidade de uma representação que confere a titularidade do mandato ao representante, dando-lhe, em grande medida, liberdade para exercer o poder, é questionada em relação a seu viés democrático. Sobre a questão, Hanna Fenichel Pitkin, em artigo originalmente publicado em 1989, afirma que a “polêmica sobre o mandato e a independência”, cuja origem remonta ao paradoxo da representação de “tornar presente *de alguma forma* o que apesar disso *não* está literalmente presente”, é infundável nas discussões teóricas.<sup>101</sup> A autora aponta que apenas em décadas mais recentes pensadores questionam a representação política – a partir da perspectiva crítica de Jean-Jacques Rousseau, que entende ser impossível a representação da vontade – em comparação à democracia participativa direta, pela compreensão de que “apenas um povo ativo e com envolvimento político é livre e que as instituições representativas, inicialmente projetadas para abrir o domínio público para o povo comum anteriormente excluído, têm, de fato, servido para desencorajar a cidadania ativa”.<sup>102</sup>

Telma Rocha Lisowski defende que o mandato representativo seja repensado, porque se encaixa num limite de espaço e de tempo, uma vez que “fruto de um movimento político liberal-burguês que lutava contra um sistema absolutista de classes rígidas e imutáveis, no qual a adoção de um mandato imperativo tinha por consequência a preservação de interesses classistas no parlamento e a manutenção do *status quo*”.<sup>103</sup> Segundo ela, a superação da ideia

---

<sup>98</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 71-90.

<sup>99</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 109-154.

<sup>100</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 78.

<sup>101</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação: palavras, instituições e idéias*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.º 67, p. 15-47, 2006, p. 30.

<sup>102</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação: palavras, instituições e idéias*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.º 67, p. 15-47, 2006, p. 41-42.

<sup>103</sup> LISOWSKI, Telma Rocha. *Mandato parlamentar e crise de representatividade: instrumentos de perda e reforma do sistema*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 59-60.

do povo como um todo homogêneo, com a busca de uma representação que contemple diversos setores da sociedade – por exemplo, com o sistema proporcional – somada à atual possibilidade de que os cidadãos, por meio das novas tecnologias, participem e se envolvam diretamente nas escolhas políticas, leva à necessidade de superação do conceito, com uma aproximação ao mandato imperativo, ou de alguma forma similar, a qual já teria sido feita no ordenamento brasileiro pelo reconhecimento da perda do mandato por infidelidade partidária.<sup>104</sup>

Para José Afonso da Silva, o *mandato representativo* teria dado lugar, com o advento do sistema de partidos, ao *mandato político partidário*.<sup>105</sup> No Brasil, no entanto, a fidelidade partidária foi expressa e conscientemente rejeitada pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. Ainda assim, a partir de 2007, fruto de criação do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, em decisões que, contrariamente à Constituição, entenderam que os mandatos obtidos nos cargos proporcionais não pertencem ao representante, mas ao partido.<sup>106</sup> A questão se complexifica após o advento de janelas partidárias<sup>107</sup> e a inclusão do § 6º ao artigo 17, que prevê a infidelidade partidária como hipótese de perda do mandato em cargos proporcionais, pela Emenda Constitucional n.º 111, de 2021. Embora a liberdade para o exercício do mandato seja um princípio constitucional estruturante, a posterior anuência do Legislativo e, mais gravemente, do poder de reforma da Constituição, no entendimento jurisprudencial, desafia a sua plena aplicação.<sup>108</sup>

Em sua concepção de democracia deliberativa, Carlos Santiago Nino entende ser imperativa a busca de outras formas de democracia direta, hábil a dar voz às demais pessoas afetadas pelas decisões, tendo em vista que “a representação é, no melhor dos casos, um mal necessário”.<sup>109</sup> Em reflexão às contribuições de John Stuart Mill, Paulo Roberto dos Santos Corval argumenta haver possibilidade de coexistência produtiva da teoria da democracia participativa e deliberativa com a representação, que “é apenas mais um espaço de formação da vontade política no âmbito da esfera pública plural e conflituosa”.<sup>110</sup>

<sup>104</sup> LISOWSKI, Telma Rocha. *Mandato parlamentar e crise de representatividade: instrumentos de perda e reforma do sistema*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 59-62.

<sup>105</sup> SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010, p. 140.

<sup>106</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 109-154.

<sup>107</sup> Emenda Constitucional n.º 91, de 18 de fevereiro de 2016, e Lei n.º 13165, de 29 de setembro de 2015.

<sup>108</sup> A questão perpassa também pela complexa questão sobre a possibilidade de revisão judicial de emendas constitucionais, não claramente disposta no texto constitucional brasileiro.

<sup>109</sup> NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1997, p. 184-185. Tradução livre de: “la representación es, en el mejor de los casos, un mal necesario” (p. 184).

<sup>110</sup> CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. Democracia Representativa: revisitando John Stuart Mill. *Revista de Informação Legislativa*, v. 52, n.º 206, p. 245-270, abr./jun. 2015.

Não se nega que a utilização de mecanismos de participação direta, especialmente se deliberativos, seja salutar à democracia.<sup>111</sup> Mas a representação política, atualmente legitimada por eleições periódicas e mediada pelos partidos políticos, permanece necessária porque “nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam sua vida, pois eles são numerosos e muito dispersos”.<sup>112</sup> Apesar dos avanços de transparência alcançados com o uso das novas tecnologias, constatam-se novos problemas, tais como a propagação da desinformação,<sup>113</sup> que, reforçada pelos vieses cognitivos, ameaça extinguir, e não reforçar, a deliberação, colocando em risco a própria existência dos regimes democráticos. Além disso, em sociedades desiguais como a brasileira, a exclusão digital também se coloca como um grande obstáculo ao incremento da participação democrática.

O componente pouco democrático do conceito de representação política adotado pelo ordenamento brasileiro – de não prescrever ao representante um dever jurídico, somente político, de ser fidedigno às expectativas do eleitorado – é mitigado quando se garante, no âmbito do Parlamento, a possibilidade de uma deliberação democrática cujo “debate produzido deve, para ter algum sentido, ser capaz de alterar as concepções iniciais de cada participante” e cuja decisão seja “distinta da soma das preferências ou opções individualmente postas”.<sup>114</sup> A Constituição estabelece essa garantia por meio do reconhecimento da liberdade para o exercício do mandato, vislumbrada no estatuto constitucional de congressistas, que prevê prerrogativas ao representante, tais como o direito de livre expressão e discussão, bem como restrições.<sup>115</sup>

Além disso, a inclusão de grupos historicamente alheios à representação política, por meio, por exemplo, de cotas de gênero, raciais ou étnicas para candidaturas, ou mesmo para cadeiras parlamentares, não parece ferir a essência do mandato representativo e da possibilidade de livre deliberação dele decorrente. Isso permite, ao contrário, um aumento da pluralidade no

---

<sup>111</sup> Enrique Ricardo Lewandowski entende que mecanismos como o plebiscito, o referendo, a iniciativa legislativa, o veto popular e o *recall*, dos quais os três primeiros foram previstos pela Constituição de 1988, “diminuem a distância entre os cidadãos e o poder” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2005, p. 195). Ainda que não se advogue por um constitucionalismo com “medo” do povo, não se pode descuidar que a utilização de instrumentos de participação democrática direta pode ter uma mera função legitimadora do poder, se não forem utilizados com uma desejada carga deliberativa.

<sup>112</sup> YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.º 67, p. 139-190, 2006, p. 144.

<sup>113</sup> Sobre o tema, vale conferir: PORTELLA, Luiza Cesar. *Desinformação e democracia: um panorama jurídico eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2022; GOLTZMAN, Elder Maia. *Liberdade de expressão e desinformação em contextos eleitorais: parâmetros de enfrentamento com base nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

<sup>114</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 73.

<sup>115</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 74.

espaço decisório, também princípio estruturante da Constituição de 1988.<sup>116</sup> Nessa lógica, Iris Marion Young observa que a representação política de grupos sociais historicamente excluídos “estimula a participação e o engajamento” deles, além de que fornece outras perspectivas sociais, ou seja, um “modo específico de olhar as questões em pauta”.<sup>117</sup> Pelas críticas que apontam a impossibilidade de um único representante falar em nome de todo o grupo, a autora conceitualiza a representação não como substituição ou identificação, mas “como um *relacionamento diferenciado* entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo”, importando “tanto oportunidades quanto riscos políticos”.<sup>118</sup>

Decerto que, para uma representação plural e mais próxima das demandas da sociedade, importa que as eleições sejam fiéis à vontade do eleitorado e garantam a máxima igualdade na competição.<sup>119</sup> A partir do exercício da representação, há de se salvaguardar as condições, indubitavelmente submetidas aos limites constitucionais,<sup>120</sup> de debate e de atuação desembaraçada dos parlamentares. A Constituição brasileira o faz por meio de normas que prescrevem uma dupla face ao exercício do mandato parlamentar: protege-se, por meio das garantias parlamentares, a liberdade de atuação no mandato – que, exemplificativamente, contempla o direito de livre expressão e discussão e o direito de crítica e fiscalização – e se resguarda a necessária responsabilidade, mediante a previsão de incompatibilidades do dever de manutenção do decoro, bem como de sanção em caso de descumprimento e de outras hipóteses de perda do mandato.

Assim, há notável diferença entre as prerrogativas parlamentares, concebidas a partir da feição moderna de representação política como uma instituição democrática-representativa

---

<sup>116</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 155-188.

<sup>117</sup> YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.º 67, p. 139-190, 2006, p. 174. A autora faz a ressalva que não se trata de uma lógica identitária, pois no mesmo grupo haverá diferença de opiniões, interesses ou experiências (p. 161-169, p. 172).

<sup>118</sup> YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.º 67, p. 139-190, 2006, p. 142. “A representação consiste num relacionamento mediado entre os membros de um eleitorado, entre este e o representante e entre os representantes num organismo de tomada de decisões. Na qualidade de um relacionamento prolongado entre os eleitores e seus agentes, a representação oscila entre momentos de autorização e de prestação de contas: é um ciclo de antecipação e retomada entre os eleitores e o representante, no qual seus discursos e ações devem carregar *vestígios* de um momento a outro” (p. 151).

<sup>119</sup> Sobre os princípios constitucionais da autenticidade eleitoral e da máxima igualdade na disputa eleitoral, indispensável conferir: SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 29-70; p. 189-232.

<sup>120</sup> Nesse sentido, Pietro Costa discorre como, se no século XIX, a fórmula de juridicização do poder, ou seja, de contenção do poder pelo Direito foi pensada a partir do controle da administração pela lei, as contribuições teóricas de Carré de Malberg e de Hans Kelsen auxiliaram na busca pela transformação do Estado Legal de tradição oitocentista em Estado de Direito Constitucional, subordinado à Constituição e ao controle jurisdicional de constitucionalidade (COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica *In*: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.). *O Estado de Direito: história, teoria*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 149-162).

de todo o povo e o *freedom of speech* e o *freedom from arrest* do medievo inglês, os quais são ligados aos direitos e privilégios das classes representadas no Parlamento. Sob a concepção atual, as prerrogativas não protegem este ou aquele parlamentar, mas toda a representação. Possibilitam, assim, ao corpo parlamentar, preferencialmente plural, como é a sociedade, o cumprimento de suas funções, tais como o engajamento no debate e na deliberação.

Se lidas em consonância com a faceta da responsabilidade, presente parcialmente desde a diplomação, as prerrogativas parlamentares dizem respeito a uma democracia representativa que se almeja plural e combativa. É importante lembrar que os regimes totalitários das décadas de 1920 e 1930 se pautaram por um enfraquecimento à democracia representativa e por um aniquilamento do pluripartidarismo. No Brasil, a Ditadura decorrente do golpe de 1964 – inobstante tenha tido o seu pontapé “desejado, defendido e celebrado por muitos”, inclusive parlamentares e partidos<sup>121</sup> – expulsou da vida pública parlamentares que representavam ameaças ao governo. O livre exercício do mandato, apenas subordinado à Constituição, também incomoda os arroubos autoritários.

Yasmin Dawood aponta que os direitos não são exercidos em um ambiente estéril, portanto, sua análise impõe a consideração da estrutura institucional na qual eles são definidos, assegurados e exercidos, pois inteligíveis na ausência de um determinado contexto político, institucional e social.<sup>122</sup> A professora da Universidade de Toronto advoga que o direito ao voto seja interpretado pela Suprema Corte Canadense como um direito a um processo democrático justo e legítimo – e este, entendido como estrutural – porque considera que o prisma dos direitos individuais adotado pelas Cortes Estadunidenses, por apenas sopesar os direitos da individualidade em face do interesse público, não consegue enfrentar as ameaças à legitimidade

---

<sup>121</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012, p. 51, nota de rodapé n.º 53.

<sup>122</sup> DAWOOD, Yasmin, Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review. *University of Toronto Law Journal*, v. 62, n.º 4, p. 499-561, out. 2012, p. 503. Nas palavras da autora: “I define structural rights as individual rights that take into account the broader institutional framework within which rights are defined, held, and exercised. The ‘broader institutional framework,’ refers not only to governmental institutions and processes but also to the actions of other individuals who are exercising their rights. Rights do not exist in a vacuum but are instead exercised within a particular political, institutional, and societal context” (p. 501, p. 503).

competitiva do sistema.<sup>123</sup> A referida interpretação poderia, dessa forma, ser mais eficaz na conceituação do direito e na sua adequada garantia pela jurisdição constitucional.

A partir dessas diferentes abordagens – dimensão individual (*individual rights approach*) e dimensão estrutural/institucional (*structural rights approach*)<sup>124</sup> – as prerrogativas parlamentares podem ser compreendidas de formas distintas. Do ponto de vista da primeira, configuram garantias aos parlamentares ao efetivo exercício do mandato, pelo menos deontologicamente. Já a segunda dimensão permite compreendê-las de maneira mais ampla, como instrumento de manutenção da separação de poderes e da democracia.

As prerrogativas parlamentares – que não são direitos, já que se referem a um grupo de pessoas singulares, enquanto exercentes de encargos específicos, sendo por elas irrenunciáveis – devem ser pensadas em seu caráter institucional.<sup>125</sup> Mediante justificativas estruturais diversas, dadas atividades profissionais, como, por exemplo, a magistratura, a advocacia e a medicina, também possuem um estatuto previsto na Constituição ou na legislação que garantem prerrogativas e estabelecem deveres e sanções respectivas aos seus exercentes. No caso de parlamentares, a Constituição é clara: prevê-se, para a garantia da democracia, um estatuto que as contempla, bem como estabelece as incompatibilidades e o dever de manutenção do decoro, acompanhados de sanção em caso de descumprimento. Nesse viés, as prerrogativas parlamentares admitem modificações pela via democrática, mas não admitem restrições interpretativas que violem os limites do texto constitucional.

No sistema brasileiro pós-1988, a representação política obrigatoriamente tem o seu vínculo estabelecido ou renovado pelo voto direto, secreto, universal e periódico.<sup>126</sup> O mandato representativo é, portanto, conferido pela soberania popular e submetido periodicamente ao seu controle. No seu exercício, é delineado pela liberdade e limitado pela responsabilidade, que

---

<sup>123</sup> DAWOOD, Yasmin, Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review. *University of Toronto Law Journal*, v. 62, n.º 4, p. 499-561, out. 2012, p. 501-502. Diz Dawood: “The structural approach is usually contrasted with the traditional individual rights approach, under which US courts employ a balancing test in which an individual’s right to equal protection under the law is weighed against the interests of the state. Structural theorists argue that the individual rights approach is ill-equipped to respond to partisan self-entrenchment; indeed, the individual rights approach can damage and distort the democratic process because individual rights doctrines cannot remedy threats to the competitive legitimacy of the system” (p. 501-502).

<sup>124</sup> Termos utilizados por Yasmin Dawood: DAWOOD, Yasmin, Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review. *University of Toronto Law Journal*, v. 62, n.º 4, p. 499-561, out. 2012.

<sup>125</sup> Esclarece-se melhor o ponto a partir do entendimento do Supremo Tribunal Federal no Inquérito n.º 510/DF, julgado em 1º de fevereiro de 1991, que entendeu que o caráter institucional das prerrogativas as afasta da ordem subjetiva do congressista, de maneira que ele não pode a elas renunciar, pois constituem uma garantia institucional do próprio Poder Legislativo.

<sup>126</sup> Este, uma cláusula pétrea da Constituição, conjuntamente com a forma federativa de Estado, a separação dos Poderes e os direitos e garantias fundamentais (textualmente, individuais).

deve ser controlada por seus pares, nos termos do estatuto de congressistas previsto pela Constituição da República.

## 1.2 O estatuto constitucional de congressistas enquanto sistema normativo de garantias e restrições ao mandato parlamentar

Como aponta a seção secundária 1.1, a garantia de liberdade assegurada aos congressistas não prescinde de um desenho normativo que assegure, ao menos em tese, a necessária responsabilidade, exigida parcialmente desde a diplomação. Não se diverge da afirmação feita por Carlos Alberto Vilhena, em editorial ao jornal *Estadão*, na qualidade de Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, de que discursos de ódio e de intolerância merecem represália na esfera legislativa, visto que é dever das Casas legislativas, em relação ao decoro parlamentar, “mostrar sua relevância e intolerância com sua quebra”.<sup>127</sup>

No cenário brasileiro atual, a questão se agrava frente ao crescente conservadorismo do Congresso Nacional, que, na teorização de Letícia Regina Camargo Kreuz, “opera a partir de um binômio de conservadorismo moral e neoliberalismo econômico” e está mais presente de forma mais intensa, desde 2014, desencadeando, a partir de 2016, uma desnaturação constitucional no país.<sup>128</sup> Porém, como aponta a autora, a solução da crise deve ser calcada nas respostas que a Constituição já oferece.<sup>129</sup> No Direito Parlamentar, idêntica saída deve ser observada.

Eventuais falhas na aplicação dos sistemas de responsabilidade pelos órgãos competentes não podem levar à consequência de que o sistema normativo deixe de ser considerado ou respeitado. Ao contrário, deve-se labutar pela sua maior observância, sem, por evidente, prescindir-se dos aperfeiçoamentos que se mostrarem necessários. A mera aposta irrestrita na jurisdição, nas palavras de Renan Guedes Sobreira, deposita “uma confiança

---

<sup>127</sup> VILHENA, Carlos Alberto. Decoro não é decoração. *Estadão*, 3 abr. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaio/espaco-aberto/decoro-nao-e-decoracao/>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>128</sup> KREUZ, Letícia Regina Camargo. *Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional*. 2020. 295 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2020, p. 265.

<sup>129</sup> KREUZ, Letícia Regina Camargo. *Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional*. 2020. 295 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2020, p. 269-270.

absoluta no Poder Judiciário, que se assemelha às descrições arquetípicas, contraposta com uma desconfiança nada ideal, mas material, em relação ao Poder Legislativo”.<sup>130</sup>

O objetivo desta seção secundária é tratar sobre o que a Constituição brasileira, promulgada em 1988, dispôs para garantir a independência do Legislativo, por meio da previsão de um estatuto específico a seus membros, o qual contempla prerrogativas e estabelece incompatibilidades e o dever de manutenção do decoro, bem como prevê sanção em caso de descumprimento. São aqui brevemente expostos o desenho constitucional e a leitura jurisprudencial das prerrogativas parlamentares, das vedações previstas aos mandatários e das hipóteses de perda do mandato.

As principais prerrogativas parlamentares previstas constitucionalmente são a imunidade material, ou inviolabilidade; a imunidade formal; e o foro por prerrogativa de função, ou aforamento. Além dessas, que serão objeto de maior atenção por serem mais complexas e controversas na jurisprudência, foram, desde a redação original da Constituição, asseguradas a imunidade ao dever de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, como também sobre pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações, (art. 53, § 6º),<sup>131</sup> e a restrição ao dever de incorporação às Forças Armadas, o qual depende de licença prévia da Casa legislativa, mesmo que integrantes das Casas sejam militares e se esteja em tempo de guerra (art. 53, § 7º).<sup>132</sup>

Ainda, os vencimentos dos parlamentares são citados, para Alexandre de Moraes, como uma de suas prerrogativas,<sup>133</sup> ou, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, como uma de suas vantagens,<sup>134</sup> uma vez que se atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva para a fixação de subsídio aos parlamentares, o qual deve ser idêntico para deputadas e deputados federais, senadoras e senadores (art. 49, VII).<sup>135</sup>

---

<sup>130</sup> SOBREIRA, Renan Guedes. *Inviolabilidad de opinión parlamentaria en España*. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 115. No original, diz o autor: “Esta afirmación demuestra una confianza absoluta en el Poder Judicial, que se asemeja a las descripciones arquetípicas, contrapuesta a una desconfianza nada ideal, pero sí material, en relación al Poder Legislativo” (p. 115).

<sup>131</sup> Na redação original, a disposição constava no § 5º do artigo 53 da Constituição, tendo sido a numeração alterada pela Emenda Constitucional n.º 35, de 2001.

<sup>132</sup> Na redação original, a disposição constava no § 6º do artigo 53 da Constituição, tendo sido a numeração alterada pela Emenda Constitucional n.º 35, de 2001.

<sup>133</sup> MORAES, Alexandre de. Imunidades Parlamentares. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 21, p. 45-64, jan.-mar. 1998. In: *Revista dos Tribunais Online*, DTR\1998\11, p. 1.

<sup>134</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022 [1981], p. 155.

<sup>135</sup> A redação do parágrafo foi alterada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, que, dentre outras coisas, passou a se referir ao “subsídio”, e não à “remuneração”.

As regras da Constituição da República sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas se aplicam aos deputados e às deputadas estaduais e distritais (art. 27, § 1º, e art. 32, § 3º). Até 1988, as imunidades a esses parlamentares dependiam de previsão expressa na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica do Distrito Federal e eram consideradas pela jurisprudência inoponíveis à jurisdição federal.<sup>136</sup> O subsídio parlamentar deve ser fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa, conforme o caso, sendo obrigatório o respeito à razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para as deputadas e os deputados federais (art. 27, § 2º, e art. 32, § 3º).<sup>137</sup>

Mesmo diante da cristalina disposição constitucional que estende o alcance das imunidades aos parlamentares estaduais e distritais, a questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 5823, n.º 5824 e n.º 5825. Nessas, o pedido liminar formulado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) de suspensão de disposições das Constituições estaduais que regulamentam a imunidade formal a deputados estaduais foi, em maio de 2019, indeferido por apertada maioria. As duas últimas foram pautadas pelo Ministro Relator, Edson Fachin, para julgamento definitivo no Plenário Virtual no período de 9 a 16 de dezembro de 2022. Apesar de o Relator afirmar manter o seu entendimento sobre a matéria, seu voto acolheu as razões trazidas pelo Ministro Alexandre de Moraes, vencedor quando do julgamento da cautelar, julgando improcedentes os pedidos.

O Ministro Roberto Barroso apresentou voto divergente, no qual afirmou que se faz necessário que a interpretação da Constituição leve em conta o seu espírito republicano e democrático, “de modo a permitir que a sociedade brasileira enfrente a situação de corrupção sistêmica e endêmica que há anos tem sido revelada”. Em sua perspectiva, a imunidade formal, ao vedar a prisão de parlamentar, salvo flagrante delito de crime inafiançável, não impede a “prisão regularmente decretada por decisão judicial, ordem escrita e fundamentada da autoridade competente”. Ademais, não teria o condão de obstar a decretação de medidas cautelares penais diversas da prisão, nem de conduzir à aplicação do decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5526 – que entendeu haver necessidade de posterior decisão da Casa legislativa, no mesmo rito do § 3º do artigo 153 da Constituição, no caso de a medida

---

<sup>136</sup> Segundo a Sumula n.º 3 do Supremo Tribunal Federal, aprovada em 1963, “a imunidade concedida a deputados estaduais é restrita à Justiça do Estado”. A Corte entendeu que a orientação foi superada com o advento da Constituição de 1988.

<sup>137</sup> A fixação de um teto salarial específico para deputados e deputadas estaduais foi inicialmente disposta pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1992. Posteriormente, a redação do parágrafo foi alterada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, que, dentre outras coisas, passou a se referir ao “subsídio”, e não à “remuneração”.

cautelar interferir no exercício do mandato. Sua leitura, que esvaziaria por completo a imunidade formal de parlamentares federais, foi seguida pelas Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber e pelos Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli.

Ao fim, a jurisdição constitucional manteve salvaguardada a imunidade de deputados estaduais, conforme prevê a disposição constitucional. Todavia, a divisão do Tribunal sobre a matéria – que, no caso, conduziria a resultado diverso se o Ministro Edson Fachin tivesse votado de acordo com as suas convicções, o que poderá ser vislumbrado quando do julgamento da ADI n.º 5823, pendente até abril de 2023 – demonstra um posicionamento do Supremo Tribunal que, como aqui se verá, além de inconstante, despreza os limites do texto normativo. Em relação à temática, a Constituição faz apenas uma distinção de alcance das imunidades: às vereadoras e aos vereadores apenas é aplicável a imunidade material “no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (art. 29, VIII).<sup>138</sup>

Ainda que, nesse caso, o alcance das restrições da prerrogativa também seja objeto de controvérsia interpretativa por parte da doutrina pátria,<sup>139</sup> sua existência, por decisão constituinte, é inegável. A Constituição estabeleceu balizas a serem observadas na aplicação das prerrogativas parlamentares, mas elas, vale ressaltar, não são estanques, visto que se submetem a posteriores alterações constitucionais, como as empreendidas pela Emenda Constitucional n.º 35, de 2001. Além disso, submetem-se à interpretação constitucional, que deve ser harmoniosa com os princípios constitucionais estruturantes, mas não pode se furtar ao respeito pelos limites impostos pelas normas positivas.

A nomenclatura utilizada para se referir às imunidades parlamentares apresenta variações na literatura. Dentre outras, a inviolabilidade é também denominada de imunidade material, real, absoluta, perene,<sup>140</sup> ou substantiva. A imunidade formal é também referida como improcessabilidade, imunidade processual, imunidade adjetiva e irresponsabilidade legal.

---

<sup>138</sup> Na redação original, a disposição constava no VI do artigo 29 da Constituição, tendo sido a numeração alterada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1992. A Constituição da República estabelece que a Lei Orgânica do Município deve dispor sobre “proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa” (art. 29, IX).

<sup>139</sup> Abel Balbino Guimarães observa que, “neste particular, há divergência doutrinária, para uns, se o Vereador estiver a serviço de sua Câmara noutro município pode invocá-la; enquanto outros entendem que não”. (GUIMARÃES, Abel Balbino. *Ensaio sobre as Imunidades Parlamentares*. Cuiabá: Janina, 2010, p. 83). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que deve ser guardada a limitação nos dois sentidos. Segundo a Tese firmada no Tema n.º 469 de repercussão geral, “nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade [material] ao vereador”.

<sup>140</sup> Miguel Guskow aponta essas nomenclaturas, em referência às citadas por Fernanda Dias Menezes de Almeida. Ele adere à proposta da autora de nomear as imunidades como imunidade material e imunidade formal (GUSKOW, Miguel. *Imunidades parlamentares*. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 22, n.º 0, p. 166-178, 1985, p. 169).

A inviolabilidade parlamentar, ou imunidade material, consistia, segundo o artigo 53, *caput*, do texto originário, na garantia de deputadas e deputados federais, estaduais e distritais, senadoras e senadores de não responsabilização por suas opiniões, palavras e votos.

A natureza jurídica do instituto é versada por Pontes de Miranda, em seus *Comentários à Constituição de 1946*. Para ele, ao incidir a inviolabilidade, “não se admite o processo, porque não há crime; nem cabe responsabilidade civil por perdas e danos, porque a irresponsabilidade do art. 32 é *geral*, de direito constitucional material e, pois, compreensiva da irresponsabilidade penal e da irresponsabilidade civil”.<sup>141</sup> Por isso, a lei material, nesse caso, irresponsabiliza o parlamentar e exclui o crime, ao contrário da imunidade formal, por ele denominada de irresponsabilidade legal, que, enquanto regra de Direito Constitucional processual, *formal*, “apenas se lhe acoberta a personalidade, se imuniza o deputado ou senador à realização do direito penal, ao *processo*”.<sup>142</sup>

Porém, há uma divergência em relação à natureza jurídica da inviolabilidade na literatura, como expõe Antonio Edving Caccuri.<sup>143</sup> Em seu aspecto penal, há duas dignas de nota: parte entende que é causa de isenção de pena e, portanto, de natureza *processual*; a outra a entende como de natureza *material*, visto que se exclui a própria configuração do delito, por se qualificar como excludente da tipicidade ou por se qualificar como uma excludente da ilicitude, sendo esta última corrente a que o Supremo Tribunal Federal tem se filiado.<sup>144</sup> Em seu aspecto civil, a questão carece de desenvolvimento doutrinário.

---

<sup>141</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 4. ed. rev. e aum. São Paulo: Max Limonad, 1963 [1947]. 2 t. p. 408.

<sup>142</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 4. ed. rev. e aum. São Paulo: Max Limonad, 1963 [1947]. 2 t. p. 406.

<sup>143</sup> Narra o autor: “Controverte-se bastante sobre a natureza jurídica da imunidade material. PONTES DE MIRANDA, NELSON HUNGRIA, JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO entendem-na como uma *causa excludente de crime* e, semelhantemente, BASILEU GARCIA, como *causa que se opõe à formação do crime*; HELENO CLÁUDIO FRAGOSO considera-a *causa pessoal de exclusão de pena*; DAMÁSIO DE JESUS, *causa funcional de exclusão ou isenção de pena*; ANÍBAL BRUNO, *causa pessoal e funcional de isenção de pena*; VICENTE SABINO JÚNIOR, *causa de exclusão de criminalidade*; MAGALHÃES NORONHA, *causa de irresponsabilidade*; JOSÉ FREDERICO MARQUES, *causa de incapacidade penal por razões políticas*” (CACCURI, Antonio Edving. Imunidades parlamentares. *Revista de Informação Legislativa*, v. 19, n.º 73, p. 45-74, jan./mar. 1982, p. 54-55).

<sup>144</sup> A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendido que o reconhecimento da inviolabilidade parlamentar leva à atipicidade da conduta. Neste sentido, a ementa do Agravo Regimental na Petição nº 5875/DF, lavrada pelo Ministro Celso de Mello, preceitua: “A cláusula da inviolabilidade parlamentar qualifica-se como causa de exclusão constitucional da tipicidade penal da conduta do congressista em tema de delitos contra a honra, afastando, por isso mesmo, a própria natureza delituosa do comportamento em que tenha incidido. Doutrina. Precedentes.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo Regimental na Petição n.º 5875/DF. Agravante: Aécio Neves da Cunha. Agravada: Jandira Feghali. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, julgado em: 17 mar. 2017, DJe: 3 maio 2017, sem os grifos do original).

A inviolabilidade foi concebida pela ordem constitucional para o resguardo da responsabilidade judicial de parlamentares por suas opiniões, palavras e votos.<sup>145</sup> Segundo Alexandre de Moraes, constitui “garantia da liberdade de pensamento, palavra e opinião, sem a qual inexistirá Poder Legislativo independente e autônomo, que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo e do país”.<sup>146</sup> A proteção, portanto, é externa e não exige que a própria Casa legislativa expulse, em procedimento interno, observado o devido processo legal, parlamentar que abuse da prerrogativa, hipótese constitucional de procedimento incompatível com o decoro (art. 55, II, § 1º). Aos episódios de parlamentares que tencionam a prerrogativa no Estado Democrático de Direito, o mandamento constitucional prescreve que “quando cabível, seja empreendido um processo disciplinar em respeito aos direitos fundamentais do acusado, numa delimitação clara pela própria Casa Legislativa daquilo que se entende como intolerável numa democracia”.<sup>147</sup>

A inviolabilidade parlamentar, portanto, não é de todo ilimitada, visto que viabiliza esse controle, de caráter *interno*. No seu componente político, submete-se às pressões sociais e à opinião pública. No seu componente jurídico, discutido neste trabalho, há controvérsia sobre a possibilidade de aplicação de sanção no caso do livre e regular exercício do mandato, que, como já versado, contempla os direitos de livre expressão e discussão e de crítica e fiscalização. Para Guilherme Florentino, esse controle deve ser proscrito em relação ao conteúdo dos votos – sejam orais, escritos ou eletrônicos – de parlamentares.<sup>148</sup>

É importante também anotar que, além dessa modalidade, há, como aponta Renan Guedes Sobreira, o controle *eleitoral*, que permite ao próprio povo soberano sancionar o

---

<sup>145</sup> A Emenda n.º 35, de 2001, como se verá adiante, dispôs expressamente que a inviolabilidade também abrange o âmbito civil, amplitude que já aceita por parcela da doutrina.

<sup>146</sup> MORAES, Alexandre de. Imunidades Parlamentares. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 21, p. 45-64, jan.-mar. 1998. In: *Revista dos Tribunais Online*, DTR\1998\11, p. 2.

<sup>147</sup> NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Os conselhos de ética parlamentar. In: SOBREIRA, Renan Guedes; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. (Org.). *PARLA Brasil! Debates em Direito Parlamentar*. 1. ed. Curitiba, 2022, p. 128. A leitura é diversa da de Claudio Ladeira de Oliveira, Lucas Pieczarcka Guedes Pinto e Gerhard de Souza Penha, que entendem que a inviolabilidade parlamentar torna “o discurso parlamentar protegido também contra uma eventual condenação que resulta na perda do cargo de membro do parlamento” (OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; PINTO, Lucas Pieczarcka Guedes; PENHA, Gerhard de Souza. Revisão judicial dos processos de cassação de mandato por quebra de parlamentar sob a ótica do minimalismo: uma análise do Caso Renato Freitas. *Revista do Legislativo Paranaense*, n.º 6, p. 25-47, out. 2022, p. 42).

<sup>148</sup> FLORENTINO, Guilherme. *Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2022, p. 141-143.

representante, não lhe conferindo um novo mandato eletivo.<sup>149</sup> A imunidade material tem limites e, segundo a Constituição, os principais atores responsáveis por estabelecê-los são o próprio Legislativo e o povo, e não, a princípio, o Judiciário.

Contudo, a disposição, já no ano imediatamente seguinte ao seu advento, foi objeto de interpretações jurisprudenciais que limitaram o seu alcance. Em setembro de 1989, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o Inquérito n.º 396, compreendeu ser possível a extensão da inviolabilidade para manifestações proferidas fora do recinto do Parlamento; entendeu, todavia, que – a despeito de o texto constitucional, ao contrário dos anteriores, não fazer referência ao exercício do mandato como limitador do instituto – o fato não implica a possibilidade de estender a sua proteção para além do exercício do mandato, uma vez que ele não pode ser entendido como um “privilégio pessoal do deputado ou senador, mas como verdadeira garantia da independência do exercício do poder legislativo”; sendo, assim, “inerente ao instituto, o liame indispensável entre a prerrogativa em causa e a função parlamentar”.<sup>150</sup>

No Inquérito n.º 510, o Ministro Celso de Mello teceu considerações sobre as prerrogativas parlamentares.<sup>151</sup> Na ementa do julgado, ocorrido em fevereiro de 1991, dispõe-se que a imunidade parlamentar é um instituto de “caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo, que só é conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce”, de modo que não é reconhecida ao congressista a faculdade de renunciá-la. Pelo raciocínio, a inviolabilidade se estenderia a qualquer âmbito, parlamentar ou extraparlamentar, mas apenas em relação aos “comportamentos parlamentares cuja prática seja imputável ao exercício do mandato legislativo”.

A necessidade de algum vínculo para que as manifestações de parlamentares fossem consideradas abrangidas pela inviolabilidade foi mantida em casos analisados pelo Supremo Tribunal Federal, ainda à luz da redação original do texto, mesmo sem que ele fosse considerado de maneira inflexível ao exercício do mandato parlamentar *strictu sensu*, ou seja, também abarcando atos que, ainda que não sejam da estrita atividade parlamentar, relacionem-se à

---

<sup>149</sup> SOBREIRA, Renan Guedes. *Inviolabilidad de opinión parlamentaria en España*. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 117-118. Nas palavras do autor, no original: “[...] cabe destacar que la libertad conferida por la prerrogativa de la inviolabilidad tiene límites que así transpuestos pueden generar sanciones impuestas por los propios órganos parlamentarios por medio de los poderes disciplinarios, y también permanece la sanción impuesta por el propio pueblo soberano en el proceso electoral” (p. 117-118).

<sup>150</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 396/DF*. Indiciado: Fábio Feldmann. Vítima: Humberto Coutinho de Lucena. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, julgado em: 21 set. 1989. DJ: 20 abr. 1990. A citação é extraída do voto do Ministro Octavio Gallotti.

<sup>151</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito n.º 510/DF*. Representante: Max Freitas Mauro. Indiciado: Senador Gerson Camata. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, julgado em: 1º fev. 1991, DJ: 19 mar. 1991, sem os grifos do original.

atividade ou à condição de congressista.<sup>152</sup> Em 1992, a Corte compreendeu que os atos de propaganda eleitoral, se fora do exercício da função e sem conexão com ela, podem ser passíveis de persecução criminal em relação a ofensas à honra de terceiros,<sup>153</sup> posição igualmente adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral.<sup>154</sup>

A Emenda Constitucional n.º 35, de 20 de dezembro de 2001, alterou a redação da cabeça do artigo 53 e dispôs, de maneira expressa, que ela abrange não apenas o âmbito criminal, mas também o âmbito civil, e compreende *quaisquer* opiniões, palavras e votos. É válido realizar uma digressão ao processo legislativo que culminou com essa alteração.

A incorporação explícita da irresponsabilização civil se deu quando da aprovação do parecer apresentado pelo Deputado Jaime Martins (PFL/MG), Relator da Proposta de Emenda à Constituição n.º 34, de 1995, na Comissão Especial, frente à proposta formulada pelo Deputado Ibrahim Abi-Ackel (PPB/MG) na PEC n.º 518, de 1997.<sup>155</sup> Foi influenciada pelo Caso Cidinha Campos: então deputada federal pelo PDT/RJ, ela realizou denúncias contra membros do Judiciário que “permitiram desvendar a rede criminoso instalada na Previdência Social no Rio de Janeiro, mas acabaram levando a ilustre Deputada, que deflagrou as denúncias, a sofrer pesadas condenações cíveis”. Ocorre que, como observa Fernanda Dias Menezes de Almeida, a abrangência já era defendida por grande parte da doutrina.<sup>156</sup> E, em 12 de agosto de 1998, o Supremo Tribunal já havia entendido que a inviolabilidade também contempla a responsabilidade civil, em julgamento de recurso extraordinário interposto pela então

---

<sup>152</sup> Veja-se, por exemplo: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 390/RO*. Indiciado: Raquel Cândido e Silva. Vítima: Jerônimo Garcia Santana. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, julgado em: 27 set. 1989, DJ: 27 out. 1989; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito (Queixa-Crime) n.º 681/SP*. Querelante: Aloysio Correa de Azevedo. Querelada: Maria Aparecida Campos (Cidinha Campos). Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, julgado em: 9 mar. 1994, DJ: 22 abr. 1994; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito n.º 803/SP*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Maurici Mariano. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, julgado em: 30 ago. 1995, DJ: 13 out. 1995; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n.º 210917/RJ*. Recorrente: Maria Aparecida Campos Straus (Cidinha Campos). Recorrido: José Jayme de Souza Santoro. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, julgado em: 12 ago. 1998, DJ: 18 jun. 2001.

<sup>153</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 503/RJ*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Ronaldo César Coelho. Vítima: Leonel de Moura Brizola. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, julgado em: 24 jun. 1992, DJ: 26 mar. 1993.

<sup>154</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Plenário). *Habeas Corpus n.º 374/SP*. Impetrante: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Paciente: Luiz Alberto Fratini. Relator: Ministro Eduardo Ribeiro. Brasília, julgado em: 29 fev. 2000, DJ: 24 mar. 2000.

<sup>155</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n.º 34/1995*, Autor: Domingos Dutra (PT/MA) e outros, apresentada em 23/03/1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14282>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>156</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. As imunidades parlamentares na Constituição brasileira de 1988. In: Associação Portuguesa de Direito Constitucional. *Separata de Anuário Português de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. v. 3. p. 87-110, p. 91.

deputada.<sup>157</sup> Nesse ponto, a modificação foi, nas palavras do Ministro Nelson Jobim, meramente “pedagógica e propedêutica”.<sup>158</sup>

A outra alteração ao *caput* do artigo 53 também merece uma observação. Com origem no Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 610, de 1998, na qual foram apensadas as Propostas n.º 34/1995, n.º 101/1995, n.º 178/1995, n.º 518/1997, foi à votação no Plenário da Câmara dos Deputados.<sup>159</sup> A redação, aprovada em primeiro turno, dispunha que parlamentares são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos, “proferidos no exercício do mandato ou em função dele”. Após aprovação da proposta em segundo turno, a expressão foi suprimida em destaque de bancada do PPB para votação em separado. Ainda, depois, em votação simbólica, com o registro dos votos contrários dos Deputados Ibrahim Abi-Ackel (PPB/MG) e Fernando Gabeira (PT/RJ), a expressão “quaisquer de” foi incluída entre as expressões “por [...] suas opiniões”. A questão foi discutida a partir de uma emenda de redação – prevista, segundo o Regimento, apenas para evitar lapso formal, incorreção de linguagem ou defeito de técnica legislativa – porque, na visão do então Presidente da Câmara, Deputado Aécio Neves (PSDB/MG), “na verdade, [dava-se] uma ênfase do que, no caso, pessoalmente, já considerava expresso”.

Diante da divergência entre o texto e a interpretação que o Supremo Tribunal Federal e parte da doutrina lhe conferiam, a inserção do pronome indefinido “quaisquer” não parece ser meramente redacional, passível de incorporação por uma emenda de redação. Mesmo após a alteração, parte da literatura pátria não deixou de criticar um possível alcance ilimitado do instituto. Fernanda Dias Menezes de Almeida defende uma interpretação teleológica do texto, que considere que a finalidade do instituto é garantir a independência do parlamentar no exercício de suas funções, razão pela qual as manifestações de parlamentares devem ser protegidas apenas quando dadas no exercício de suas funções.<sup>160</sup> Roberto Dias e Lucas de

---

<sup>157</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n.º 210917/RJ*. Recorrente: Maria Aparecida Campos Straus (Cidinha Campos). Recorrido: José Jayme de Souza Santoro. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, julgado em: 12 ago. 1998, DJ: 18 jun. 2001.

<sup>158</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito n.º 1958/AC*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: João Correia Lima Sobrinho. Relator: Ministro Carlos Velloso. Redator do Acórdão: Ministro Carlos Britto. Brasília, julgado em: 29 out. 2003, DJ: 18 fev. 2005.

<sup>159</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n.º 610/1998 (No Senado, n.º 2/1995)*, Autor: Ronaldo Cunha Lima (PMDB/PB) e outros, apresentada em 19/06/1998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14848>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>160</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. As imunidades parlamentares na Constituição brasileira de 1988. In: Associação Portuguesa de Direito Constitucional. *Separata de Anuário Português de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. v. 3. p. 87-110, p. 92-93. Cabe apontar que o raciocínio da autora parte dos textos constitucionais de 1934 e de 1937, não do de 1988.

Laurentiis argumentam que a inviolabilidade, quando em jogo outros valores constitucionais, deve admitir ponderação, podendo ser afastada em casos concretos.<sup>161</sup>

A modificação gerou importantes discussões no Supremo Tribunal Federal, que relutava em aceitar a impossibilidade de responsabilização judicial de parlamentar sem que as manifestações dissessem respeito, de modo direto ou indireto, ao mandato parlamentar, feitas em conexão com ele (prática *in officio*), ou em razão dele (prática *propter officium*).<sup>162</sup> Em relação ao contexto do processo eleitoral, manteve o entendimento de ser incabível a imunização de parlamentar, que, enquanto candidato a qualquer cargo eletivo, ofenda terceiros, em pronunciamento motivado por finalidade exclusivamente eleitoral, sem conexão com as funções congressuais, sob pena de uma “inaceitável quebra da essencial igualdade que deve existir entre todos aqueles que, parlamentares ou não, disputam mandatos eletivos”.<sup>163</sup>

Entretanto, no Inquérito n.º 1958, julgado em outubro de 2003, o Supremo Tribunal – a partir de uma discussão sobre a Emenda n.º 35, de 2001 – adotou um posicionamento sobre a característica absoluta da inviolabilidade, no caso de manifestações proferidas no recinto da Casa parlamentar, questão que até então restava controvertida na jurisprudência.<sup>164</sup>

No julgado, a posição majoritária se firmou no sentido de ser necessário perquirir a “conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar” apenas em relação aos pronunciamentos realizados no exterior das Casas Legislativas; no seu interior, o instituto possuiria caráter absoluto, cabendo tão somente “à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa”.<sup>165</sup> O entendimento levou o Tribunal Superior Eleitoral a decidir pela impossibilidade de penalização de senador por

---

<sup>161</sup> DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. Imunidades parlamentares e abusos de direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa*, v. 49, n.º 195, p. 7-24, jul./set. 2012, p. 13-16.

<sup>162</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito (Queixa-Crime) n.º 1710/SP*. Querelante: Luiz Antonio Sampaio Gouveia. Querelado: José Roberto Batochio. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, julgado em: 27 fev. 2002, DJ: 28 jun. 2002; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 1024/PR*. Autor: Ministério Público Federal. Denunciado: Ricardo José Magalhães Barros. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, julgado em: 21 nov. 2002, DJ: 04 mar. 2005.

<sup>163</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 1400/PR*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Roberto Requião de Mello e Silva. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, julgado em: 04 dez. 2002, DJ: 10 out. 2003. Este entendimento permanece sendo aplicado pelo Supremo Tribunal Federal, comumente diante de casos relativos a entrevistas dadas pelo parlamentar-candidato em ambiente externo ao recinto parlamentar, sendo adotado em relação ao âmbito penal e ao âmbito civil.

<sup>164</sup> FLORENTINO, Guilherme. *Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2022, p. 116-117.

<sup>165</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito n.º 1958/AC*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: João Correia Lima Sobrinho. Relator: Ministro Carlos Velloso. Redator do Acórdão: Ministro Carlos Britto. Brasília, julgado em: 29 out. 2003, DJ: 18 fev. 2005.

propaganda eleitoral antecipada, em razão de discurso proferido da Tribuna do Senado Federal, ainda que a TV Senado o tenha transmitido.<sup>166</sup>

Desde então, a compreensão, tomada por força da modificação empreendida no artigo 53, *caput*, pela Emenda n.º 35, de 2001, de que a inviolabilidade adquire aspecto absoluto perante a reprimenda judicial se as manifestações forem proferidas em recinto parlamentar, foi reafirmada, em valorização da cláusula espacial ou geográfica.<sup>167</sup> Porém, a posição tampouco escapa de oscilações de entendimento, como se vislumbra, por exemplo, na decisão de recebimento de denúncia e, em parte, de queixa-crime pela Primeira Turma do Supremo Tribunal, no Inquérito n.º 3932, em junho de 2016, embora as manifestações imputadas como delituosas tenham sido proferidas no âmbito do Parlamento.<sup>168</sup>

Referido panorama de decisões judiciais, na visão de Suellen Patrícia Moura, “denota grande dificuldade de manter uma coerência interpretativa, bem como grande propensão a empreender interpretações consequencialistas”.<sup>169</sup> A incoerência da jurisprudência é evidente, porque foi construída com base em critérios inexistentes no texto constitucional.

Não se desconhecem os desafios da aplicação do instituto no ordenamento jurídico. A Constituição se fragiliza quando parlamentares – situados em posições de poder assimétricas dos demais membros da sociedade – reverberam pensamentos autoritários ou violadores da dignidade da pessoa humana sem que sejam sancionados por parte de sua Casa legislativa. Da mesma forma, quando, enquanto candidatos, utilizam, dentre outras prerrogativas, da inviolabilidade para desnivelar por completo a disputa eleitoral.

---

<sup>166</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Plenário). *Representação n.º 149442/DF*. Representante: Ministério Público Federal. Representado: Geraldo Gurgel de Mesquita Júnior. Relatora: Ministra Nancy Andrihgi. Brasília, julgado em: 21 jun. 2012, DJe: 21 ago. 2012. Segundo o julgado, além de a Casa legislativa poder internamente coibir o abuso, se entender configurado, a reprodução por terceiros da manifestação exarada pelo parlamentar não os eximiria das penalidades previstas na legislação eleitoral.

<sup>167</sup> Veja-se, por exemplo: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito (Queixa-Crime) n.º 2915/PA*. Querelante: Antônio Nazaré Elias Correa. Querelado: Wladimir Afonso da Costa Rabelo. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, julgado em: 9 maio 2013, DJe: 31 maio 2013; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Petição n.º 7872/CE*. Requerente: Bismarck Costa Lima Pinheiro Maia. Requerido: José Airton Félix Cirilo da Silva. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, julgado em: 22 set. 2020, DJe: 12 mar. 2021; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Petição n.º 7308/AL*. Requerente: Fernando Araujo Filho. Requerido: José Cicero Soares de Almeida. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, julgado em: 19 nov. 2019, DJe: 22 fev. 2021.

<sup>168</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Inquérito n.º 3932/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, julgado em: 21 jun. 2016, DJe: 9 set. 2016.

<sup>169</sup> MOURA, Suellen Patrícia. *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: separação de poderes e constituição radical*. 2019. 248 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019, p. 103.

No entanto, interpretações não podem ferir os limites do texto constitucional. Enquanto assim remanescente,<sup>170</sup> é preciso que se reafirme que a inviolabilidade é constitucionalmente inapta a proteger: o próprio controle das Casas legislativas por manifestações antidemocráticas e abusivas, capazes de configurar procedimento incompatível com o decoro parlamentar; a moderação de conteúdo exercida pelas próprias redes sociais; o exercício do poder de polícia pela jurisdição eleitoral para garantir a igualdade nos pleitos.

A imunidade formal contemplava, no texto originário, uma dupla faceta, da improcessabilidade e da incoercibilidade pessoal.<sup>171</sup> Desde a diplomação, parlamentares não poderiam ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável,<sup>172</sup> nem processados, sem a prévia licença da Casa legislativa respectiva. Se não concedida a licença, ou enquanto não deliberada, o prazo prescricional seria suspenso até o termo do mandato. Na hipótese autorizativa de prisão, os autos seriam remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para sobre ela resolver e autorizar, ou não, a formação de culpa, pelo voto secreto de maioria absoluta.

Na vigência desse arcabouço normativo, contudo, constatou-se que o número de autorizações concedidas pelas Casas legislativas para processamento criminal de parlamentares foi, em nível federal, baixíssimo<sup>173</sup> e ensejou a submissão, no dia 28 de março de 2000, do Caso n.º 12263, perante o sistema interamericano de direitos humanos, relativo às deficiências na investigação e à demora na abertura de processo criminal contra um deputado estadual acusado da prática do feminicídio de Márcia Barbosa de Souza.<sup>174</sup> Influenciado pela repercussão desse caso<sup>175</sup> e de outros, como o de Hildebrando Paschoal, tratado adiante, e pelas constantes críticas

---

<sup>170</sup> Se bem delimitadas, parecem ser benéficas emendas à Constituição que modifiquem a concepção ilimitada da inviolabilidade parlamentar, a desnecessidade de desincompatibilização de parlamentares para disputarem pleitos eleitores e a autorização para uma reeleição aos cargos do Poder Executivo.

<sup>171</sup> Termos utilizados pelo Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, em decisões e em votos relacionados à imunidade formal. Como, por exemplo, em seu voto no Inquérito n.º 510.

<sup>172</sup> Abrange todas as modalidades de prisão, penal e civil. Há, como se verá adiante, discussão sobre a possibilidade de prisão-pena após o trânsito em julgado.

<sup>173</sup> Levantamento da Folha de S. Paulo, publicado no dia 5 de agosto de 2001, constatou: no período entre 1991 e 1999, dos 151 pedidos de licença prévia feitos pelo Supremo Tribunal Federal à Câmara dos Deputados, 2 foram concedidos, 62 negados e 87 não foram analisados antes de os congressistas terem deixado o mandato (COSSO, Roberto. Congresso protege parlamentares de ações. *Folha de S. Paulo*, 5 ago. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0508200109.htm>. Acesso em: 5 maio 2023).

<sup>174</sup> No caso, a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos que condenou o Brasil sobreveio em novembro de 2021. Como se defende em artigo, é imprescindível que o Brasil faça o “dever de casa” para cumprimento da decisão (FACHIN, Melina Girardi; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Caso Márcia Barbosa: o dever de casa que o Estado brasileiro tem a fazer. *JOTA*, 26 nov. de 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/caso-marcia-barbosa-dever-de-casa-estado-brasileiro-tem-a-fazer-26112021>. Acesso em: 5 maio 2023).

<sup>175</sup> Sobre o caso *Márcia Barbosa de Souza versus Brasil*, vale consultar: FACHIN, Melina Girardi; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Entre a imunidade formal e a impunidade material: uma análise a partir do caso Márcia Barbosa de Souza. In: SOBREIRA, Renan Guedes; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. (Coord.). *Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal*. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2022, v. 1, p. 155-177.

ao instituto, o processo legislativo que culminou na Emenda Constitucional n.º 35, de 2001 promoveu mudanças relevantes na imunidade formal.

A improcessabilidade foi abolida. Em seu lugar, previu-se a possibilidade de a Casa legislativa respectiva, notificada pelo Supremo Tribunal Federal, sustar o andamento de processo por crime ocorrido após a diplomação, em pedido de iniciativa de partido político nela representado e pelo voto aberto de maioria absoluta (art. 53, § 3º).<sup>176</sup> A impossibilidade de prisão de parlamentar, desde a diplomação, excetuada a hipótese de flagrante de crime inafiançável, foi mantida (art. 53, § 2º). Porém, a resolução sobre a prisão, em sua hipótese autorizativa, passou a se conferir pelo voto aberto de maioria absoluta (art. 53, § 2º).

A desnecessidade de licença prévia para o processamento criminal de parlamentar, considerada condição de procedibilidade da ação penal, fez com que o Supremo Tribunal Federal passasse de fato a exercer a sua competência criminal originária. Logo com a publicação da Emenda n.º 35, denúncias sem deliberação sobre a licença, ou mesmo as com a licença denegada, seguiram o seu curso perante a jurisdição, com a consequente retomada do curso do prazo prescricional.<sup>177</sup> Felipe Recondo e Luiz Weber apuraram: “de 1988 a 2001, seis ações penais tramitaram no Supremo. De 1996 e 2001 nenhum processo dessa natureza foi aberto. Depois da emenda constitucional e até 2019, 661 ações penais foram instauradas no STF”.<sup>178</sup> Provavelmente pelo ônus político decorrente da medida, até o momento, nenhum processo criminal foi sustado, em nível federal, pelas Casas Legislativas.<sup>179</sup>

Maurício Gentil Monteiro defende que a Emenda n.º 35, de 2001, no tocante à limitação da imunidade parlamentar formal, “ofendeu aos princípios democráticos, a separação de poderes e à soberania popular, sendo, por tais razões, inconstitucional”.<sup>180</sup> Para ele, “[...] o arcabouço constitucional dos poderes, no tocante às prerrogativas e garantias de uns em face

<sup>176</sup> Sistema, cabe apontar, semelhante ao disposto pela Emenda Constitucional n.º 22, de 29 de junho de 1982.

<sup>177</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 1566/AC*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciados: José Aleksandro da Silva, Gisélia Nascimento da Silva, Carlos Alberto Santiago de Mello, Arivaldo Barbosa Moreira, Evaldo Pereira Riberio, Jairo da Silva Carioca, José Freire da Silva, Leoneide Vieira Coêlho. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, julgado em: 18 fev. 2002, DJ: 22 mar. 2003.

<sup>178</sup> RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *Os onze: O STF, seus bastidores e as suas crises*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 242.

<sup>179</sup> Segundo Guilherme Florentino, a mesma pressão social não parece ser exercida em outros níveis da federação. Para ele, as Assembleias Legislativas e a Câmara Legislativa do Distrito Federal “parecem ainda aferrados ao compromisso corporativista de sustar processos (e relaxar prisões), diferentemente do que se dá no Congresso Nacional (FLORENTINO, Guilherme. *Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2022, p. 147).

<sup>180</sup> MONTEIRO, Maurício Gentil. A limitação da imunidade parlamentar: apontamentos sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 35/2001. *Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe*, n. 2, p. 347-360, 2002, p. 357.

dos outros, é imutável, sob pena de prejuízo à sua independência recíproca [...]”.<sup>181</sup> Apesar de se estar de acordo com o autor de que as prerrogativas parlamentares são essenciais para o funcionamento democrático, não se subscreve à crítica formulada. Eventuais disfuncionalidades podem levar à alteração do texto constitucional, como a realizada, desde que sigam o processo previsto e preservem a independência do Poder Legislativo.

A mesma lógica não se aplica às decisões do Supremo Tribunal Federal, proferidas desde 2015, que, como se verá na seção secundária 2.7, desrespeitam os limites do texto normativo da Constituição e fundam um novo papel à Corte.

A Emenda n.º 35, de 2001, pode ser apontada como um fator inicial de mudança da configuração de forças entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional. Embora o Tribunal já aventasse que a prisão para cumprimento de condenação transitada em julgado, observado o devido processo legal, não é obstada pela imunidade formal desde 1991,<sup>182</sup> foi apenas em 2013 que, por esse motivo, determinou-se – de forma inédita desde 1988 – a prisão de parlamentar no exercício do mandato.<sup>183</sup>

Mas foi a partir da 55ª legislatura que a Corte passa a tomar decisões que enfraqueceram sensivelmente o instituto, conquanto não se descuide que decisão da Primeira Turma de 2006 já tenha excepcionado a imunidade formal de parlamentares estaduais, pautada na gravidade do caso concreto.<sup>184</sup> Mediante fundamentos equivocados de legitimação da hipótese excepcional de prisão em flagrante de crime inafiançável, decretaram-se prisões cautelares de parlamentares.<sup>185</sup> A imposição monocrática de medidas cautelares diversas da prisão que afetam o mandato, antes considerada excepcional, desprovida de previsão

---

<sup>181</sup> MONTEIRO, Maurício Gentil. A limitação da imunidade parlamentar: apontamentos sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 35/2001. *Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe*, n. 2, p. 347-360, 2002, p. 358.

<sup>182</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito n.º 510/DF*. Representante: Max Freitas Mauro. Indiciado: Senador Gerson Camata. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, julgado em: 1º fev. 1991, DJ: 19 mar. 1991.

<sup>183</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração na Ação Penal n.º 396/RO*. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Revisor: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 26 jun. 2013, DJe: 30 set. 2013.

<sup>184</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Habeas Corpus n.º 89417/RO*. Paciente: José Carlos de Oliveira. Impetrante: Bruno Rodrigues. Coatora: Relatora da Representação nº 349/RO do Superior Tribunal de Justiça. Brasília, julgado em: 22 ago. 2006, DJ: 15 dez. 2006.

<sup>185</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Ação Cautelar n.º 4039/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Delcídio do Amaral Gomez, Diogo Ferreira Rodrigues, Edson Siqueira Ribeiro Filho, André Santos Esteves. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 24 nov. 2015, sem publicação no DJe; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Inquérito n.º 4781/DF*. Autor: Sob sigilo. Relator: Ministro Alexandre de Moraes Brasília, 16 fev. 2021, sem publicação no DJe. As duas decisões foram referendadas, respectivamente, pela Segunda Turma e pelo Plenário da Corte.

constitucional,<sup>186</sup> passou a ser considerado legítima, em setembro de 2017, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5526, desde que posteriormente seguido o rito do § 2º do artigo 53 da Constituição.<sup>187</sup>

Inobstante, uma das teses lá firmadas – de que é inconstitucional a decretação de prisões cautelares, temporárias ou preventivas, aos parlamentares por haver, a partir da diplomação, vedação à prisão, salvo flagrante de crime inafiançável – foi, em 2020, posta em dúvida pelo Ministro Roberto Barroso.<sup>188</sup> E, como já discorrido, uma minoria por ele conduzida, praticamente ocasional, pretendeu a superação dessa e de outra tese estipulada na ADI n.º 5526, de que medidas cautelares penais diversas da prisão que “impossibilitem, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar e de suas funções legislativas, serão remetidos dentro de vinte e quatro horas a Casa respectiva, nos termos do §2º do artigo 53 da Constituição, para que, pelo voto nominal e aberto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão ou a medida cautelar”.<sup>189</sup>

As decisões no tema têm – de forma inédita – enfraquecido a proteção dada pela imunidade formal, assim como na aplicação das demais prerrogativas, sendo marcadas pela incerteza em sua argumentação e inconstância em sua aplicação. Seus efeitos na perda do mandato por quebra de decoro serão detalhados nas seções posteriores.

Dentre outras autoridades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, das Forças Armadas e de chefes de missões diplomáticas de caráter permanente que a Constituição brasileira prescreveu foro por prerrogativa de função, estabeleceu-se que parlamentares serão, desde a diplomação, julgados perante o Supremo

---

<sup>186</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Ação Cautelar n.º 4070/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Eduardo Cosentino da Cunha. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 4 maio 2016, DJe: 9 maio 2016.

<sup>187</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5526/DF*. Requerentes: Partido Progressista (PP), Partido Social Cristão (PSC), Solidariedade. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, julgado em: 11 out. 2017, DJe: 7 ago. 2018.

<sup>188</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Petição n.º 9218/DF*. Requerente: Sob sigilo. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 15 out. 2020, DJe: 16 out. 2020.

<sup>189</sup> Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 5824 e n.º 5825, a posição vencida pleiteava pela fixação da seguinte tese: “Os §§ 2º e 3º do art. 53 da Constituição não conferem poderes à Casa Legislativa para confirmar ou revogar prisões cautelares ou outras medidas cautelares determinadas pelo Judiciário, mesmo quando interfiram sobre o exercício do mandato dos seus membros” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5824/RJ e n.º 5825/MT*. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Intimadas: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, julgado em: 17 dez. 2022, DJe: 22 mar. 2023).

Tribunal Federal (art. 53, § 1º).<sup>190</sup> A jurisprudência, de forma consolidada, entende que a competência também alcança a fase investigatória.<sup>191</sup> Não há, segundo a Súmula n.º 704 do Supremo Tribunal, aprovada no dia 24 de setembro de 2003, violação ao juiz natural, à ampla defesa e ao devido processo legal na “atração por continência ou conexão do processo do corréu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados”. Em texto publicado em 2010, Bernardo Gonçalves Fernandes aponta que, no caso de concurso de pessoas, o Tribunal “vem decidindo com base no fundamento da conveniência da instrução processual”.<sup>192</sup>

Ainda antes da ordem constitucional presente, o entendimento era, nos termos da Súmula n.º 394 do STF, aprovada em abril de 1964, de que “cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”. Após vigorar por onze anos no atual ordenamento, o verbete foi cancelado em agosto de 1999, sob o argumento de que a Constituição não prevê foro especial para ex-membros do Congresso Nacional.<sup>193</sup> Com o advento da Lei n.º 10628, de 2002, foi disposto, no artigo 84, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Penal, um teor semelhante à súmula, em relação a atos administrativos do agente, mas, em setembro de 2005, ela foi declarada inconstitucional.<sup>194</sup> A existência, portanto, do princípio da “atualidade do exercício da função” seria essencial para a vigência da prerrogativa.<sup>195</sup>

---

<sup>190</sup> A previsão era disposta no § 4º do artigo 53 da Constituição antes do advento da Emenda Constitucional n.º 35, de 2001. A alteração, além de mover para o § 1º, estatuiu – como a jurisprudência já consignava – que a prerrogativa incide desde a expedição do diploma. A questão é mais controversa em relação à imunidade material, pois, ao contrário dos demais, o artigo 53, *caput*, da Constituição não dispõe expressamente que o seu termo é a partir da diplomação, mas tampouco afirma que se confere apenas a partir da posse.

<sup>191</sup> Vide, por exemplo: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Cautelar n.º 4297/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, julgado em: 26 jun. 2019, DJe: 25 jun. 2020. Na oportunidade, a posição majoritária entendeu que, para a atração, são necessários “indícios relevantes do envolvimento de detentor de prerrogativa de foro”, restando insuficientes “a possibilidade abstrata de envolvimento de parlamentares, bem como simples menções a nomes de congressistas”.

<sup>192</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. A Imunidade Formal em relação ao Processo após a Emenda Constitucional 35/2001: Uma breve análise dogmática e jurisprudencial. *Revista Jurídica Democracia, Direito & Cidadania*, v. 1, n.º 2, p. 1-8, nov. 2010, p. 3. Na 14ª edição de seu curso, aponta que a tese do desmembramento é a mais utilizada pelo Supremo Tribunal (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 969).

<sup>193</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 687/SP*. Indiciado: Jabes Pinto Rabelo. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, julgado em: 25 ago. 1999. DJ: 9 nov. 2001.

<sup>194</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2797/DF*. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Requeridos: Presidente da República, Congresso Nacional. Brasília, julgado em: 15 set. 2005, DJ: 19 dez. 2005.

<sup>195</sup> LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 310. Na edição de 2023, Aury Lopes Jr. discorre sobre a mudança de entendimento do STF acerca da prerrogativa na QO na AP n.º 937, sem deixar de sublinhar que: “é tema em constante mutação jurisprudencial. Paira sobre ela uma imensa insegurança jurídica por conta das oscilações de humor dos tribunais superiores, especialmente do STF” (LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. 20. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023, p. 323, sem os grifos do original).

No caso de parlamentar, a prerrogativa incidiria após a diplomação, com a modificação de competência também dos processos relacionados à prática de crimes anteriores à diplomação. Cessado o mandato, também findaria o foro por prerrogativa de função, com remessa dos autos de eventual procedimento ou processo à instância competente.<sup>196</sup> Ainda, o entendimento prevalecente era de que o foro competente previsto a parlamentares, por ser competência em razão da pessoa (*ratione personae*) – ou em razão do cargo (*intuitu functionae*), como o Supremo Tribunal Federal, nesse caso, prefere denominar – prevaleceria em relação à competência estabelecida em razão da matéria (*ratione materiae*), como nos crimes eleitorais<sup>197</sup> e nos crimes dolosos contra a vida,<sup>198</sup> por serem esses crimes entendidos como “comuns” e, portanto, abrangidos na competência de processamento e de julgamento.

Porém, em maio de 2018, a Corte realizou profundas mudanças na aplicação do instituto, quando do julgamento de Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937.<sup>199</sup> Nesse precedente, ela exigiu contemporaneidade (delito praticado durante o mandato; segundo o voto condutor do Acórdão, no caso de parlamentar, contado após a diplomação e, no caso de outras autoridades, após a investidura) e pertinência temática (delito relacionado às funções desempenhadas) para a subsistência do foro por prerrogativa de função.<sup>200</sup> Para evitar um deslocamento de competência, estabeleceu regra de que “após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo”.

---

<sup>196</sup> Nesta lógica, tampouco haveria extensão de competência para crime ocorrido após a cessação da função. O entendimento foi consolidado na Súmula n.º 451 do STF, aprovada no dia 1º de outubro de 1964, que enuncia que “a competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional”.

<sup>197</sup> Vide, por exemplo: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Reclamação n.º 4830/MG*. Reclamante: Bonifácio José Tamm de Andrada. Reclamado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, julgado em: 17 maio 2007, DJ: 15 jun. 2007.

<sup>198</sup> Vide, por exemplo: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Penal n.º 333/PB*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Revisor: Ministro Eros Grau. Brasília, julgado em: 5 dez. 2007, DJ: 11 abr. 2008.

<sup>199</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937/RJ*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Marcos da Rocha Mendes. Relator: Ministro Roberto Barroso. Revisor: Ministro Edson Fachin. Brasília, julgado em: 3 maio 2018, DJe: 11 dez. 2018.

<sup>200</sup> Aury Lopes Jr. anota que, posteriormente ao julgamento da QO na AP n.º 937, o STF e o STJ estenderam esse entendimento para Ministros de Estado e governadores, ampliação que seria imaginável “em relação aos demais cargos e funções de natureza política, sejam do poder legislativo ou executivo” (LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. 20. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023, p. 326-327). Porém, ressalta que, a princípio, haja vista que ainda não há pronunciamento do STF sobre a questão, os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público estão não são contemplados pelo entendimento (p. 327).

A nova interpretação motiva o surgimento de novas questões, ainda sem respostas definitivas. Em relação à contemporaneidade, discute-se, por exemplo, a possibilidade de mitigação do entendimento diante de reeleição, em “mandados cruzados”, e de antiga investidura em um cargo diverso, mas igualmente atrativo da competência originária do Supremo Tribunal Federal. Em relação à pertinência temática, versa-se sobre a sua ocorrência, ou não, em determinados delitos, como nos eleitorais praticados por parlamentar-candidato. Há, também, pendência de discussão, formulada em embargos de declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5526, sobre a possibilidade de decretação de medidas cautelares penais por juízos diversos do Supremo Tribunal.

Além disso, o referido entendimento vincula a competência do foro de prerrogativa não à titularidade do mandato eletivo, mas ao seu efetivo exercício.<sup>201</sup> Não contempla a hipótese de que o parlamentar esteja afastado na época dos fatos para o exercício de algum dos cargos dispostos no artigo 56, I, da Constituição, como outrora entendia o Supremo Tribunal Federal.<sup>202</sup> Na hipótese, segundo julgados da década de 1990, tampouco subsiste a imunidade formal,<sup>203</sup> nem, a princípio, a material, que exige, segundo os critérios judiciais, conexão com o exercício do mandato ou em razão dele.<sup>204</sup> A leitura crescentemente restritiva que o Tribunal tem feito das prerrogativas parlamentares permite intuir que permanecerá sendo reivindicado, para o seu gozo, o efetivo exercício do mandato.

A faceta da responsabilidade, exigida parcialmente desde a diplomação, está contemplada nas previsões aos parlamentares de proibições e do dever de manutenção do decoro, assim como nas hipóteses de perda do mandato elencadas no artigo 55 da Constituição da República, por motivos diversos. Algumas exigem decisão da Casa a que o parlamentar pertence; outras, mera declaração da Mesa Diretora.

---

<sup>201</sup> No caso do suplente, que não é titular do mandato eletivo, exige-se o exercício do cargo para a extensão do regime jurídico de congressistas, restrita ao tempo do efetivo exercício.

<sup>202</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 925/GO*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Naphthali Alves de Souza. Relator: Ministro Celso de Mello. Redator do Acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, julgado em: 8 nov. 1995, DJ: 15 ago. 1997. Segundo o antigo precedente, seria irrelevante que o parlamentar estivesse licenciado à época dos fatos para a subsistência do foro por prerrogativa de função, prerrogativa da qual bastaria a titularidade do mandato. A subsistência da prerrogativa de foro a parlamentar afastado para o exercício de um dos cargos dispostos no artigo 56, I, da Constituição foi muito ressaltado quando da apreciação, no dia 19 de outubro de 2010, da medida cautelar no Mandado de Segurança n.º 25579.

<sup>203</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Habeas Corpus n.º 78093/AM*. Paciente: Ronaldo Lázaro Tiradentes. Impetrante: Ronaldo Lázaro Tiradentes. Coator: Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, julgado em: 11 dez. 1998, DJ: 16 abr. 1999.

<sup>204</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 503/RJ*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Ronaldo César Coelho. Vítima: Leonel de Moura Brizola. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, julgado em: 24 jun. 1992, DJ: 26 mar. 1993.

A perda se dá por declaração da Mesa da Casa respectiva – de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional – nos casos de *(i)* ausência injustificada, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa, salvo licença ou missão por ela autorizada (art. 55, III); *(ii)* perda ou suspensão dos direitos políticos (art. 55, IV);<sup>205</sup> e *(iii)* decretação da Justiça Eleitoral, nos casos previstos na Constituição. Dá-se por decisão da Casa respectiva – por voto aberto de maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional – nos casos de *(i)* infringência às proibições estabelecidas no artigo 54 do texto constitucional (art. 55, I); *(ii)* procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar (art. 55, II); e *(iii)* condenação criminal em sentença transitada em julgado (art. 55, VI).<sup>206</sup> Em ambos, é expressamente assegurada ampla defesa ao parlamentar.

A doutrina brasileira mais frequentemente denomina as proibições previstas aos parlamentares – dispostas no artigo 54 do texto constitucional vigente – de incompatibilidades. Cabe, porém, ressaltar que elas não se confundem com as do âmbito eleitoral. Não tratam de normas que preveem – para garantir a máxima igualdade na disputa – a necessidade de afastamento, definitivo ou temporário, pessoalmente ou por parentesco, de determinados cargos ou funções para o exercício da capacidade eleitoral passiva, na medida em que a falta de desincompatibilização tempestiva gera, por prazo determinado, a inelegibilidade prevista na Constituição ou na legislação complementar. Não se trata da necessidade de garantia da igualdade durante a disputa eleitoral, mas da preservação da responsabilidade, exigida parcialmente desde a diplomação, mediante a previsão de vedações constitucionais e de suas respectivas sanções. Uma, portanto, diz respeito às eleições; a outra, às normas aplicáveis posteriormente à diplomação.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, sob a égide da Carta de 1969, denominava as proibições constantes no artigo 34 de incompatibilidades.<sup>207</sup> Na leitura da Constituição de 1988, ele divide as proibições constitucionais previstas a parlamentares em duas espécies: os impedimentos e as incompatibilidades. Os primeiros buscam impedir que parlamentar usufrua de vantagens indevidas, tais como ocorre nas hipóteses elencadas no inciso I, *a* e *b*, e no inciso

---

<sup>205</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. (até a Emenda Constitucional n. 99 de 14.12.2017). São Paulo: Malheiros, 2018 [1976], p. 546.

<sup>206</sup> A hipótese de condenação criminal transitada em julgado excepciona a mera declaração da Mesa de perda do mandato nos casos de perda ou de suspensão dos direitos políticos. No caso de condenação criminal, há de haver decisão da Casa legislativa. A controvérsia em relação à hipótese será tratada a partir do Caso Natan Donadon, na seção secundária 2.6.

<sup>207</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 1977 [1972-1974]. v. 1, p. 200.

II, *b*, do artigo 54 do texto constitucional; já as últimas evitam que ele fique em situação de conflito de interesses, de maneira a impedir a titularidade de mais de um cargo ou mandato político, o que é disposto no inciso II, *d*, do artigo 54, mas excepcionado aos cargos previstos no inciso I do artigo 56, os quais podem ser exercidos por parlamentares, desde que se afastem do exercício do mandato.<sup>208</sup> Porém, o autor identifica uma zona cinzenta nessa classificação nos casos em que, como nas alíneas *a*, *b* e *c* do inciso II do artigo 54, busca-se o duplo objetivo: impedir favorecimentos e evitar conflito de interesses.<sup>209</sup>

Manoel Gonçalves destaca, ao tratar sobre a perda do mandato, que os impedimentos e as incompatibilidades, o procedimento reputado incompatível com o decoro parlamentar e a condenação criminal exigem – pela dicção constitucional – decisão da Casa legislativa, hipótese em que se está diante de ato discricionário, diferentemente dos casos em que há simples declaração da Mesa, nos quais o ato é vinculado,<sup>210</sup> em razão de, nessa hipótese, a perda do mandato se operar *ipso facto* ou *ipso jure*.

José Afonso da Silva divide as incompatibilidades em quatro espécies: funcionais (art. 54, I, *b*; art. 54, II, *b*), negociais (art. 54, I, *a*), políticas (art. 54, II, *d*), profissionais (art. 54, II, *a*; art. 54, II, *c*).<sup>211</sup> Aponta, em relação às incompatibilidade políticas, que houve a inclusão no texto promulgado em 1988 da vedação de mandato público eletivo, e não somente de cargo eletivo, como disposto no texto constitucional anterior, porque, na época, a interpretação literal entendia que Vice não exerce cargo.<sup>212</sup>

Mesmo que a classificação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho explicita as razões das vedações constitucionais previstas a congressistas – de obstar a percepção de vantagens indevidas e o conflito de interesses, com o objetivo de proteger o exercício desembaraçado do mandato – a divisão das incompatibilidades de José Afonso da Silva aparenta ser mais didática. É importante rememorar que as normas dizem respeito à face da responsabilidade, exigida parcialmente dos parlamentares desde a diplomação, a ser resguardada pela Casa legislativa respectiva. Aos suplentes, enquanto possuem mera expectativa de direito de substituição, em

---

<sup>208</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022 [1981], p. 158.

<sup>209</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022 [1981], p. 158.

<sup>210</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022 [1981], p. 158.

<sup>211</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. (até a Emenda Constitucional n. 99 de 14.12.2017). São Paulo: Malheiros, 2018 [1976], p. 543-544.

<sup>212</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. (até a Emenda Constitucional n. 99 de 14.12.2017). São Paulo: Malheiros, 2018 [1976], p. 544.

caso de impedimento, e de sucessão, na hipótese de vaga, apenas se estende o regime jurídico de congressistas, com suas prerrogativas e restrições, se e enquanto estiverem no exercício do mandato parlamentar.<sup>213</sup>

Nas hipóteses de infringência às incompatibilidades e ao procedimento incompatível com o decoro parlamentar, configura-se causa de inelegibilidade para qualquer cargo eletivo.<sup>214</sup> Na *práxis* parlamentar, o enquadramento tradicionalmente se dá pela quebra de decoro, inclusive no caso de infringência ao artigo 55.<sup>215</sup> A inelegibilidade incidia, pela redação original da Lei Complementar n.º 64, de 1990, nas eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos três anos subsequentes ao término da legislatura.

Porém, em 13 de abril de 1994, a Lei Complementar n.º 81 ampliou o prazo de inelegibilidade a parlamentares que perderem o mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar ou por infringência das incompatibilidades constitucionais a eles impostas de três para oito anos, a contar do término da legislatura para a qual foram eleitos.

De iniciativa do Deputado Tilden Santiago (PT/MG), o Projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 9 de fevereiro de 1994 após emenda supressiva da previsão de “inabilitação para o exercício de outras funções públicas pelo mesmo período”, apresentada pelo Deputado Armando Viola (PMDB/ES), que, em substituição da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, apresentou parecer em Plenário.<sup>216</sup> Após aprovação no Senado no dia 13 de abril, foi sancionada pela Presidência da República no mesmo dia.

Após quatorze anos de vigência, a constitucionalidade do dispositivo foi questionada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sob o argumento de que o término da legislatura

---

<sup>213</sup> Neste sentido discorreu o Ministro Celso de Mello em decisão monocrática proferida no Inquérito n.º 1684, em 2001 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Inquérito n.º 1684/PR*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Moacir Piovesan. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 22 nov. 2001, DJ: 18 fev. 2001).

<sup>214</sup> Como a seção secundária 1.3 discorre, a inelegibilidade decorrente da perda do mandato em razão de infringência das vedações constitucionais e de procedimento incompatível com o decoro parlamentar foi inicialmente prevista no regime ditatorial compreendido entre 1964 e 1985 (Lei n.º 4.738, de 1965 e pela Lei Complementar n.º 5, de 1970). Com a vigência da Constituição, em 1988, também houve previsão de inelegibilidade nessas hipóteses por Lei Complementar.

<sup>215</sup> Fato curioso, uma vez que a maior objetividade das incompatibilidades, previstas no artigo 55 da Constituição, talvez poderia levar a menores questionamentos, inclusive judiciais, em comparação aos procedimentos apontados em normas constitucionais e regimentais como indecorosos.

<sup>216</sup> BRASIL. *Projeto de Lei Complementar n.º 191, de 1994*. Discussão, em turno único, do Projeto de Lei Complementar n.º 181, de 1994, que “altera a redação do art. 1º, inciso I, alínea, b, da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, para elevar de três para oito anos o prazo de inelegibilidade para os parlamentares que perderem o mandato por falta de decoro parlamentar e instituir a inabilitação para o exercício da função pública pelo mesmo período”. Pendente de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 18, p. 1785-1787, 10 fev. 1994.

como marco inicial da contagem do prazo de inelegibilidade fere a isonomia, pois evoca tratamento diferenciado da inabilitação para o exercício de função pública prevista ao Presidente da República condenado por crime de responsabilidade, de oito anos a partir da aplicação da sanção (artigo 53, parágrafo único, Constituição). Contudo, em outubro de 2020, a posição majoritária do Supremo Tribunal Federal entendeu que a natureza jurídica dos institutos da inelegibilidade e da inabilitação é diversa, o que dispensa a necessidade de tratamento igualitário, vencido o Ministro Gilmar Mendes, que votou pela inconstitucionalidade do marco inicial adotado, por excesso de poder legislativo, em violação ao princípio da proporcionalidade.<sup>217</sup>

O prazo de inelegibilidade incidente nesse caso – bastante longo – levou a uma questão jurídica ocorrida com a CPI do Orçamento. Em razão da renúncia de parlamentares envolvidos, com o fim de evitar a conclusão do processo com a perda do mandato e a consequente incidência da inelegibilidade, José Afonso da Silva narra que apresentaram ao Senador Mário Covas (PSDB/SP) uma *proposta de emenda de revisão* para acrescentar o § 4º ao artigo 55, com o teor de que “*será inelegível pelo prazo de oito anos o congressista submetido a investigação parlamentar ou a processo de cassação de mandato que vier a renunciar ao mandato*”.<sup>218</sup> Ao final, a Emenda Constitucional de Revisão n.º 6, de 7 de junho de 1994, incluiu referido parágrafo, mas dispondo que “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”.

Em 2010, a Lei Complementar n.º 135, de 2010 – apelidada de “Lei da Ficha Limpa” – dispôs que incide inelegibilidade a membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais que renunciem ao mandato depois do “oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo”, também durante o período remanescente do mandato e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura (art. 1º, I, *k*).

Além de prever garantias a parlamentares que eventualmente venham a perder o mandato, por declaração ou por decisão da Casa legislativa, a Constituição assegura – de forma

---

<sup>217</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4089/DF*. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, julgado em: 18 ago. 2020, DJe: 21 out. 2010.

<sup>218</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. (até a Emenda Constitucional n. 99 de 14.12.2017). São Paulo: Malheiros, 2018 [1976], p. 546. Grifos no original.

semelhante a que, em diferentes graus, fizeram as de 1946, de 1967 e de 1969<sup>219</sup> – duas hipóteses em que o parlamentar não o perderá: (i) investido em algum dos cargos listados no inciso I do artigo 56 (art. 56, I), ou (ii) licenciado por doença ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa (art. 56, II). Contudo, como se discorre nas seções seguintes, a interpretação que o Supremo Tribunal Federal dá às hipóteses não é clara.

Em relação à primeira hipótese, o Plenário não concedeu liminar, no Caso José Dirceu, em razão de o processo de perda do mandato parlamentar por procedimento incompatível com o decoro se referir a ato praticado no exercício do cargo de Ministro de Estado, mas que o parlamentar, mesmo afastado, deve observância às incompatibilidades previstas em seu estatuto constitucional.<sup>220</sup> Em relação à segunda, o entendimento exarado pelo Ministro Celso de Mello, no Caso Delcídio do Amaral, em sede cautelar, foi o de que o mero afastamento temporário do parlamentar para tratamento de saúde, ou para tratar de assunto de interesse particular, apenas torna impassível que o fato acarrete – por si só – a perda do mandato parlamentar, mas não tem o condão de tornar o congressista imune ao processo durante o período.<sup>221</sup>

Esse é o breve panorama do estatuto constitucional de congressistas, na forma prevista pela ordem jurídica brasileira, delineado pela liberdade e limitado pela responsabilidade. Na sequência, discorre-se sobre o instituto da perda do mandato por quebra de decoro, do surgimento do instituto na ordem constitucional de 1946 e da sua primeira aplicação, com o caso Barreto Pinto, até a sua configuração na atual Constituição da República, promulgada em 1988, momento no qual são expostas as balizas constitucionalmente delineadas.

---

<sup>219</sup> A Constituição de 1946 dispunha que o parlamentar investido na função de Ministro de Estado, interventor federal ou Secretário de Estado não perde o mandato (art. 51). A de 1967 acrescentou ao mandamento os casos de investidura como Secretário de Estado ou Prefeito de Capital (art. 38, *caput*). Por sua vez, a Carta de 1969 o restringiu à função de Ministro de Estado (art. 36, *caput*).

<sup>220</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007.

<sup>221</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34064/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 16 mar. 2016, DJe: 18 mar. 2016; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34390/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Senado Federal, Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 1 ago. 2018, DJe: 7 ago. 2018, Republicado DJe: 5 set. 2018.

### 1.3 Das cuecas de Barreto Pinto à Constituição de 1988: o desenvolvimento do instituto da quebra de decoro parlamentar como uma das hipóteses de perda do mandato

Em novembro de 1928, os primeiros cinquenta mil exemplares do *Cruzeiro*, que se converteria na principal revista ilustrada brasileira do século XX, são impressos; alternando-se entre o sensacional e a ação política, como narra Marialva Barbosa, o periódico se consolida no mercado editorial brasileiro na década seguinte, inicialmente em apoio à Revolução de 1930 e ao Governo Vargas.<sup>222</sup> Ao final do governo, publica fotos dos últimos momentos de Getúlio na reportagem fotográfica de Jean Manzon “A queda de Vargas”, momento em que já conta com milhares de leitores.<sup>223</sup>

“Barreto Pinto Sem Máscara” é a manchete da entrevista de David Nasser publicada pela revista em 1946, em que Edmundo Barreto Pinto se deixa fotografar por Jean Manzon apenas de casaca e de cueca samba-canção. Tendo naquele ano tomado posse como deputado federal constituinte, no lugar de Getúlio Vargas,<sup>224</sup> veria – três anos depois – declarada a perda de seu mandato por quebra de decoro pela Resolução da Câmara dos Deputados n.º 22, de 27 de maio de 1949.<sup>225</sup> O episódio teria marcado a biografia do parlamentar, cuja perda do mandato é comumente descrita como decorrente “de ter sido fotografado de cuecas por repórteres da revista *O Cruzeiro*”.<sup>226</sup>

Isso, contudo, é apenas parte do ocorrido. Narra Carla Costa Teixeira que a polêmica entrevista de Barreto Pinto (PTB/DF) não se constituiu em causa de aplicação, mas em mote propulsor à criação do instituto na Constituição de 1946:

Nesse clima, reuniu-se a IV Assembléia Nacional Constituinte com 320 parlamentares: 177 do PSD, 87 da União Democrática Nacional (UDN), 24 do PTB, 15 do Partido Comunista do Brasil (PCB) e 17 de outros partidos. Apenas quatro meses após sua instalação, um de seus membros – o deputado Barreto Pinto – tornava-se personalidade “nacional” em condições tidas, então, como desabonadoras ao recém-eleito Congresso Nacional. Nessa ocasião, o deputado Aliomar Baleeiro havia

<sup>222</sup> BARBOSA, Marialva. *O Cruzeiro: uma revista síntese de uma época da história da imprensa brasileira. CiberLegenda - Revista do Programa de Pós-graduação em Cinema e Audiovisual*, n.º 7, 2002.

<sup>223</sup> BARBOSA, Marialva. *O Cruzeiro: uma revista síntese de uma época da história da imprensa brasileira. CiberLegenda - Revista do Programa de Pós-graduação em Cinema e Audiovisual*, n.º 7, 2002, p. 15.

<sup>224</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1998, p. 87.

<sup>225</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 22, de 27/05/1949*. Declara a perda do mandato do deputado Edmundo Barreto Pinto. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1949, n.º 98, p. 4381, 28 maio 1949.

<sup>226</sup> BRAGA, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembleia Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998. v. 1, p. 263. A justificativa constava na biografia de Barreto Pinto (PTB/DF) no Portal da Câmara dos Deputados, mas foi retirada (BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Biografia de Barreto Pinto. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/130432/biografia>. Acesso em: 5 maio 2023).

apresentado emenda à Assembléia Nacional Constituinte tratando da preservação do decoro parlamentar e a viu ser rejeitada pela Comissão de Constituição. Conta o relatório do deputado Freitas e Castro (peça central do processo contra o deputado Edmundo Barreto Pinto) que, após a famosa entrevista do deputado Barreto Pinto à revista *O Cruzeiro*, a referida emenda foi renovada e aprovada “porque se tornara evidente a necessidade de se defender o decoro parlamentar” (DCN, maio de 1949:4385).<sup>227</sup>

A emenda n.º 949, apresentada no dia 15 de junho de 1946 pelo Deputado Aliomar Baleeiro em conjunto com os Deputados Rui Santos, Nestor Duarte, João Mendes e Luiz Viana, todos da UDN da Bahia, previu acrescentar o seguinte parágrafo ao texto constitucional: “§ – Perderá o mandato o deputado, ou senador, cujo procedimento, pelo voto de dois têtços de seus pares, fôr reputado inconveniente ao decôro da Câmara a que pertencer”.<sup>228</sup> Apontava-se que a proposta, já discutida (e rejeitada) na Grande Comissão, tinha por objetivo “prevenir hipótese, que, embora rara ou pouco provável, bem pode acontecer, como já tem acontecido em parlamentos de países cultos”.<sup>229</sup>

Fez, nesse sentido, referência à disposição da Constituição dos Estados Unidos da América, que prevê, na seção 5 do artigo 1º, que “cada Casa legislativa pode determinar as regras de seus procedimentos, punir seus membros por comportamento desregrado [*disorderly behaviour*] e, com a concordância de dois terços, expulsar um de seus membros”.<sup>230</sup> E à previsão de que “cada Casa deverá ser o juiz das eleições, votações e qualificações de seus membros”<sup>231</sup> – tendo os aplicadores, nos anos 1900, compreendido essas últimas não apenas como inabilitações em razão de requisitos expressos, como, por exemplo, nacionalidade e idade,

---

<sup>227</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1998, p. 85.

<sup>228</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Alguns andaimes da constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019 [1950], p. 131-133.

<sup>229</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Alguns andaimes da constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019 [1950], p. 131-132.

<sup>230</sup> Tradução livre de: “Section 5. [...] Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member. [...]”. Disponível em: <https://constitutioncenter.org/the-constitution/articles/article-i>. Acesso em: 5 maio 2023. A tradução de “disorderly behaviour” para “comportamento desregrado” foi feita por Miguel Reale, em artigo bastante citado pela literatura (REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 2, n.º 10, p. 87-93, out./dez. 1969. In: *Revista dos Tribunais Online*, DTR\2012\1112, p. 4). O parecer da Comissão Especial no caso Barreto Pinto fez alusão ao termo “procedimento incorreto ou desordenado” (BRASIL. . *Projeto de Resolução n.º 23 de 1949 e Parecer (discussão e votação em Plenário)*. Declara perdido o mandato do Deputado Edmundo Barreto Pinto. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1949, n.º 98, p. 4384-4386, 28 maio 1949, p. 4385).

<sup>231</sup> Tradução livre de: “Section 5. Each House shall be the Judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members [...]”. Disponível em: <https://constitutioncenter.org/the-constitution/articles/article-i>. Acesso em: 5 maio 2023.

mas também por “razões que estão ao alcance do entendimento comum da humanidade”, tais como a poligamia e a aceitação de vantagens financeiras indevidas durante a disputa eleitoral.<sup>232</sup>

Eduardo Fortunato Bim discorre a respeito dessas disposições constitucionais, a partir das lições de Jack Maskell, sobre as diferenças nos Estados Unidos entre a expulsão [*expulsion*] e a exclusão [*exclusion*] do Parlamento.<sup>233</sup> Na expulsão, tem-se uma decisão de perda do mandato por comportamento desregrado [*disorderly behaviour*] por votação de dois terços dos membros da Casa; já na exclusão, nega-se que o eleito ocupe a sua vaga, em razão da ausência de requisitos constitucionais, por votação majoritária, hipótese na qual a Suprema Corte entendeu, em 1969, no caso *Powell v. McCormack*, que o julgamento do Congresso está “limitado às qualificações previstas na Constituição, não havendo como ampliar o taxativo rol constitucional e nem que se falar em questão política”.<sup>234</sup>

A justificação da emenda n.º 949, de 1946, também discorreu sobre mecanismos de expulsão e de exclusão de parlamentares dos ordenamentos jurídicos da Inglaterra, da França, do Equador e da Argentina – esta última que teria igualmente seguido a orientação estadunidense e previsto a possibilidade de cada Casa “com dois terços (2/3) de votos corrigir qualquer de seus membros por conduta desordeira [*desorden de conducta*] no exercício de suas funções, ou removê-lo por inabilidade física ou moral superveniente à sua incorporação, e até excluí-lo de seu quadro”.<sup>235</sup>

No âmbito brasileiro, a adoção do instituto teve, portanto, inspiração peculiar. Adveio em decorrência direta de Barreto Pinto – deputado integrante da Câmara enquanto suplente em exercício, beneficiado pelas sobras –, que era, segundo a descrição dada pelo Ministro Paulo Brossard, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 21360, “[...] um histrião, que se

---

<sup>232</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Alguns andaimes da constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019 [1950], p. 132-133.

<sup>233</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n.º 169, p. 65-94, jan./mar. 2006, p. 71.

<sup>234</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n.º 169, p. 65-94, jan./mar. 2006, p. 71. Dispõe a decisão no *Powell v. McCormack* que “[...] that since Powell had been lawfully elected by his constituents and since he met the constitutional requirements for membership in the House, that the chamber was powerless to exclude him” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. *Powell v. McCormack*, 395 US 486 (1969). Disponível em: <https://www.oyez.org/cases/1968/138>. Acesso em: 5 maio 2023).

<sup>235</sup> A emenda apresenta a disposição constitucional em sua língua original, o qual foi objeto de tradução livre: “con dos tercios (2/3) de votos corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirle de su seno” (BALEEIRO, Aliomar. *Alguns andaimes da constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019 [1950], p. 133). Ao final, o artigo 66 da Constituição Argentina também prevê que “basta la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos”.

distinguia pelo exibicionismo; dizia-se que o objetivo era desmoralizar o parlamento, recém reaberto, depois dos anos lúgubres do estado-novo”.<sup>236</sup>

A emenda foi incorporada no processo constituinte, sem grandes modificações, após a publicação das fotos do parlamentar de casaca e cueca samba-canção. No primeiro período democrático brasileiro, o artigo 48, § 2º, da Constituição de 1946 previu a perda do mandato daquele parlamentar cujo procedimento fosse reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua Câmara, incompatível com o decoro parlamentar. Três anos depois, foi o dispositivo aplicado pela primeira vez ao mesmo deputado que incentivou a sua criação, inobstante a ausência de regulação regimental mais específica sobre o rito a ser seguido na hipótese.<sup>237</sup>

Assim, Carla Costa Teixeira destaca que a instauração do primeiro processo com fulcro nesse instituto não foi consequência exclusiva das cuecas de Barreto, mas de um processo que, “embora se pautem em condutas específicas, requer uma *história indecorosa*”,<sup>238</sup> a qual recua até a publicação de fotos com trajes íntimos do parlamentar e finda com a sua coluna de jornal do *Diário da Noite*, na qual os episódios protagonizados por seus colegas políticos são por ele narrados de forma jocosa.<sup>239</sup> Após a primeira publicação da coluna na data de 9 de maio de 1949, o jornal noticiou, no dia 12 daquele mês, que o então Deputado Hermes Lima (UDN/DF) solicitou a convocação de sessão secreta para que a cassação fosse discutida, em

---

<sup>236</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21360/DF*. Impetrante: Antônio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Redator do Acórdão: Ministro Marco Aurélio. Brasília, julgado em: 12 mar. 1992, DJ: 23 abr. 1993, voto do Ministro Paulo Brossard.

<sup>237</sup> O Regimento Interno à época dispunha que, neste caso, resolução deveria dispor sobre a perda de mandato (art. 84, § 4º, I), sujeita a uma discussão apenas (art. 109, § 2º, VI). Todavia, como destacou a edição do *Diário da Noite* de 13 de maio de 1949, o rito a ser seguido restou omissso pelo Regimento, restando, por exemplo, a deliberação “se o assunto que motivou a convocação deve ser tratada secreta ou publicamente” (BRASIL. Biblioteca Nacional Digital. *Diário da Noite, Ano 1949, Edição n.º 04954, p. 18*. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/221961\\_02/51150](http://memoria.bn.br/DocReader/221961_02/51150). Acesso em: 5 maio 2023). Segundo o Regimento, as sessões seriam públicas, mas, quando deliberado pelo Plenário, poderiam ser secretas (art. 54) e o escrutínio poderia ser secreto, para além dos casos previstos na Constituição, se assim determinasse um terço dos deputados (art. 119, § 11).

<sup>238</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1998, p. 91.

<sup>239</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1998, p. 85-86, p. 91.

razão da “repercussão que estão tendo as declarações feitas por aquele parlamentar em suas memórias que êste vespertino está publicando”.<sup>240</sup>

Conhecido como “o amigo de Getúlio”, por sua trajetória e por seus pronunciamentos, o processo que levou à perda do mandato do deputado teve apenas dezesseis dias de duração.<sup>241</sup> Segundo as informações extraídas do Projeto de Resolução e Parecer n.º 23 de 1949,<sup>242</sup> a Comissão Especial nomeada pelo Plenário no dia 13 de maio para relatar e opinar sobre a matéria expediu convite ao deputado, também publicado no Diário do Congresso Nacional, para prestar esclarecimentos e apresentar alegações. Barreto enviou uma carta na qual defendeu que a sua conduta, dentro da Câmara, está amparada pela inviolabilidade e, fora, pelo direito à liberdade de expressão e pediu o envio da denúncia formal para apresentação de defesa, com novo prazo de quinze dias.

A Comissão indeferiu o pleito, por considerá-lo “meramente protelatório”, e fez nova convocação do parlamentar para o dia 19 de maio, por comparecimento pessoal ou por representação através de colega. Contudo, outra carta foi por ele enviada, a qual insistia nas preliminares, tendo a Comissão resolvido prosseguir com os trabalhos. Após envio de parecer em envelope lacrado, foi realizada a sua leitura em sessão secreta da Câmara dos Deputados do dia 27 de maio de 1949 e aprovada a perda do mandato de Barreto Pinto em escrutínio secreto, do qual participaram 252 votantes, por 204 votos favoráveis, 46 contrários e 2 em branco.<sup>243</sup> Apesar disso, o Plenário, consultado pelo Presidente, decidiu “dar à publicidade a resolução aprovada, assim como o respectivo parecer e a ata da sessão secreta”.

Acerca do mérito, o parecer da Comissão Especial,<sup>244</sup> lida em Plenário pelo Deputado Relator, Freitas e Castro (PSD/RS), destacou que a hipótese não deve ter mais de um sentido, de forma a ser colocada em dúvida. De um lado, o *procedimento* compreende a “maneira por

---

<sup>240</sup> BRASIL. Biblioteca Nacional Digital. *Diário da Noite, Ano 1949, Edição n.º 04953, p. 13*. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/221961\\_02/51121](http://memoria.bn.br/DocReader/221961_02/51121). Acesso em: 5 maio 2023. Como noticiou a edição do dia seguinte, o jornal relatou resistência no PTB e em deputados da UDN, do PDS, e dos que se colocavam em oposição ao governo de que esse processo pudesse gerar um “precedente perigoso”, passível de ser futuramente “aplicado a deputado ou senador que se oponha aos propósitos da maioria” (BRASIL. Biblioteca Nacional Digital. *Diário da Noite, Ano 1949, Edição n.º 04954, p. 18*. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/221961\\_02/51150](http://memoria.bn.br/DocReader/221961_02/51150). Acesso em: 5 maio 2023.).

<sup>241</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1998, p. 88- 89.

<sup>242</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 23 de 1949 e Parecer (discussão e votação em Plenário)*. Declara perdido o mandato do Deputado Edmundo Barreto Pinto. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1949, n.º 98, p. 4384-4386, 28 maio 1949.

<sup>243</sup> BRASIL. *Ata da sessão secreta do dia vinte e sete de maio de mil novecentos e quarenta e nove*. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1949, n.º 98, p. 4384-4386, 28 maio 1949.

<sup>244</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 23 de 1949 e Parecer (discussão e votação em Plenário)*. Declara perdido o mandato do Deputado Edmundo Barreto Pinto. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1949, n.º 98, p. 4384-4386, 28 maio 1949.

que se conduz o indivíduo na sua vida”, de forma a se remeter à “ideia de conjunto e não de ato isolado”; de outro, *decoro* traduz a necessidade de “decência, honra, pundonor”. A partir dessas leituras, o procedimento – e não meramente o ato – incompatível com o decoro parlamentar consiste na “conduta daquêle que se torna indigno de participar da Casa do Parlamento”. Por inexistência de limitação ao âmbito da Casa legislativa ou ao exercício do mandato, também se mostraria plausível a verificação da conduta social do parlamentar, seja dentro, seja fora do recinto parlamentar.

Ainda, segundo o parecer, não seria necessária a apuração da criminalidade dos atos praticados, pois o texto constitucional não a exige e “a criminalidade do ato nem sempre implica em repugnância da conduta”, como, por exemplo, nos “crimes políticos”. Tampouco seria necessária a prévia apuração pela Justiça comum, em razão da independência das instâncias. O parecer, todavia, entendeu como necessária uma limitação que, ainda que não expressa na Constituição, deve ser exigida “por uma questão de harmonia com os princípios democráticos”: a de que “os fatos ou atos imputados devem ser de ocorrência posterior à eleição”. Argumentou, portanto, que se presumem conhecidos os atos anteriores a esse momento pelo eleitorado, o qual consiste no “juiz máximo da conduta de seus homens públicos”.

A inviolabilidade não poderia proteger as publicações de Barreto Pinto, porque, além de o parlamentar estar fora do exercício das funções, uma visão absoluta da prerrogativa acarretaria inclusive a impossibilidade de adoção de normas regimentais para a manutenção da ordem durante as sessões da Câmara ou do Senado, já que qualquer congressista poderia agir como bem entendesse. A liberdade de expressão, por sua vez, não eximiria que o autor respondesse por suas manifestações “na forma preceituada pela Constituição”.

No parecer, que restou vencedor, entendeu-se que o Deputado Barreto Pinto, expulso do Partido Trabalhista Brasileiro no dia 11 de maio por atitudes julgadas reprováveis, teve procedimento “incompatível com o decôro do Parlamento”. Afirmou-se, dessa forma, que além da ação perturbadora dos trabalhos que ele promoveu dentro da Câmara e das injúrias gratuitas que ele publicou sobre os “homens mais representativos da política e da administração e das instituições que nos regem”, restariam claras as ofensas ao Parlamento e a desmoralização do Congresso em suas “Memórias” no *Diário da Noite*.

No dia seguinte à decisão da Câmara dos Deputados, o referido vespertino narrou alegadas irregularidades dos atos da Mesa, uma vez que “por dois votos apenas teve o representante carioca o seu mandato cassado, e não tivesse a Mesa empossado à ultima hora três suplentes de deputado, e votado cinco deputados acusados, que estavam impedidos, na

sessão secreta, não teria a maioria conseguido o ‘quorum’ exigido pela Constituição”.<sup>245</sup> Apesar de Barreto Pinto ter questionado a validade do processo perante o Supremo Tribunal Federal, a questão não foi apreciada durante a legislatura para a qual havia sido eleito, razão pela qual desistiu da impetração,<sup>246</sup> ressaltando que, eventualmente e por ação própria, poderia pleitear os mesmos direitos, com seus consectários efeitos patrimoniais.

Em ligação telefônica com deputados durante a sessão que decidiu pela perda de seu mandato, teria afirmado: “Não me sinto com garantias. Cassado ou não cassado o meu mandato, o povo será o juiz da questão. Nos próximos pleitos, teremos o seu inexorável e definitivo julgamento. E, neste, estou confiante”.<sup>247</sup> Curiosamente, no ano seguinte, em 1950, seria o parlamentar (re)eleito, também enquanto primeiro suplente pelo PTB/DF – haja vista que não era prevista a impossibilidade de disputar eleições por determinado período conjuntamente à sanção de perda do mandato. Após a morte do titular, assumiu, no dia 9 de julho de 1954, o mandato na 39ª legislatura (1951-1955).<sup>248</sup>

Meses depois da decisão de Barreto Pinto, a Resolução da Câmara dos Deputados n.º 34, que entrou em vigor na data da sua publicação, em 20 de agosto de 1949, regulamentou a hipótese constitucional. Em seu artigo 179, dispôs que a instauração do processo se dá por iniciativa da Mesa, ou mediante representação fundamentada, subscrita por líder de partido ou por cinquenta deputados. Após a iniciativa ou o recebimento da representação, uma Comissão Especial de cinco membros, nomeada pelo Presidente da Casa, incumbe-se do processo e apresenta parecer, que deve ser discutido e votado em sessão secreta, salvo deliberação em contrário pela Câmara (art. 179, § 3º), e por escrutínio secreto (art. 137, parágrafo único, inciso III),<sup>249</sup> também salvo deliberação em contrário (art. 181). Com exceção da possibilidade de escrutínio aberto na definição sobre a perda de mandato de deputado, as mencionadas disposições foram mantidas pela Resolução n.º 582, de 1955,<sup>250</sup> e pelas suas posteriores alterações, mas não foram aplicadas em caso concreto sob a égide da Constituição de 1946.

---

<sup>245</sup> BRASIL. Biblioteca Nacional Digital. *Diário da Noite, Ano 1949, Edição n.º 04967, p. 1*. Disponível em: [http://memoria.bn.br/docreader/221961\\_02/51445](http://memoria.bn.br/docreader/221961_02/51445). Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>246</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 1161/DF*. Impetrante: Edmundo Barreto Pinto. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Hahnemann Guimarães. Brasília, julgado em: 30 jan. 1952, DJ: 26 jun. 1952.

<sup>247</sup> BRASIL. Biblioteca Nacional Digital. *Diário da Noite, Ano 1949, Edição n.º 04967, p. 1*. Disponível em: [http://memoria.bn.br/docreader/221961\\_02/51445](http://memoria.bn.br/docreader/221961_02/51445). Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>248</sup> BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Biografia de Barreto Pinto. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/130432/biografia>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>249</sup> O artigo 137, que passou a ser o artigo 129, teve nova redação dada Resolução n.º 295, de 1953.

<sup>250</sup> A Resolução da Câmara dos Deputados n.º 582, de 1955, também previu que as sessões das Comissões sobre a perda de mandato de deputado seriam sempre secretas (art. 35, § 3º, IV).

O país, em realidade, somente viu novamente um parlamentar federal perder o mandato por quebra de decoro em 1991. Elaborada durante a Ditadura Militar (1964-1985), a Constituição de 1967 manteve o motivo como uma das hipóteses de perda do mandato, por decisão de dois terços dos membros da Casa legislativa, e dispôs expressamente que a votação é secreta e depende de provocação de qualquer de seus membros, da respectiva Mesa ou de partido político (art. 37, II, § 1º). Ampliaram-se, dessa maneira, os legitimados ativos anteriormente arrolados no Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>251</sup> e se sedimentou em sede constitucional o sigilo, nesse caso, da votação dos parlamentares. Entre 1959 e 1970, o Regimento do Senado Federal estabelecia que no caso de procedimento incompatível com o decoro o processo seria instaurado pela Mesa ou mediante representação fundamentada, subscrita por dezesseis Senadores;<sup>252</sup> o que, porém, adequou-se posteriormente ao texto constitucional. Igualmente ao que a Câmara previu em 1949, estabeleceu-se desde 1952 a votação por escrutínio secreto à hipótese.<sup>253</sup>

A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, que consiste em uma nova Constituição,<sup>254</sup> promoveu mudanças nas disposições do instituto: além do procedimento incompatível com o decoro parlamentar, estabeleceu como hipótese de perda do mandato o procedimento atentatório das instituições vigentes (art. 35, II); definiu como conflitante com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais, além de outros casos definidos por normas regimentais (art. 35, § 1º); e, ao

---

<sup>251</sup> Como acima exposto, o artigo 179 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução da Câmara dos Deputados n.º 34, de 1949) previu que o processo, neste caso, é instaurado por iniciativa da Mesa, ou mediante representação fundamentada, subscrita por líder de partido ou por cinquenta deputados. A disposição foi mantida pela Resolução da Câmara dos Deputados n.º 582, de 1955 (art. 191, *caput*).

<sup>252</sup> O artigo 34 da Resolução do Senado Federal n.º 2, de 1959, consignava que “o processo de perda de mandato de Senado por procedimento incompatível com o decoro parlamentar será instaurado por iniciativa da Mesa ou mediante representação fundamentada, subscrita por dezesseis Senadores”. Nas versões anteriores do Regimento Interno do Senado, quais sejam, a Resolução n.º 9, de 1952, (art. 17, § 1º) e a Resolução n.º 3, de 1948 (art. 29, *caput*), dispunha-se genericamente que “a perda do mandato poderá ser provocada mediante representação documentada de qualquer Senador, de partido político ou do Procurador-Geral da República”. Importante destacar que o Procurador-Geral da República, anteriormente à Constituição de 1988, não possuía independência funcional, sendo um mero auxiliar da Presidência da República.

<sup>253</sup> O artigo 20 da Resolução do Senado Federal n.º 9, de 1952, previu que o parecer da Comissão de Inquérito “concluindo por projeto de resolução sobre a procedência ou improcedência da representação”, depois de publicado e distribuído em avulso, com antecedência, pelo menos de 48 horas, “será submetido ao Plenário, realizando-se por escrutínio secreto a sua votação”. Cabe, entretanto, ressaltar que o primeiro Regimento do Senado desde a Constituição de 1946, a Resolução n.º 1, de 1946, já previa, em seu artigo 171, que a votação por escrutínio secreto poderia se dar “sempre que o Senado a determinar”. A mesma lógica se aplica ao sigilo da sessão de deliberação sobre a perda do mandato de senador por procedimento incompatível com o decoro, o qual passou a ser obrigatório a partir da Resolução do Senado Federal n.º 2, de 1959 (art. 194, *c*).

<sup>254</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Reforma Política*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 16.

contrário do texto anterior, não dispôs sobre a necessidade de *quorum* qualificado de aprovação de dois terços, tampouco sobre a possibilidade de a votação ser secreta (art. 35, II, § 2º).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho critica a retirada da disposição constitucional que previa a necessidade de dois terços dos votos de parlamentares para ensejar a perda do mandato de um de seus pares, por consistir em uma “garantia necessária” para que o instrumento não seja usado por maiorias ocasionais por meros motivos políticos, e entende que ele pode ser disposto regimentalmente.<sup>255</sup> Apesar da alteração, Pontes de Miranda, em seus *Comentários à Constituição, com a Emenda n.º 1, de 1969*, permanece dispondo que a decisão da Casa legislativa – a qual, nesse caso, é constitutiva-negativa e possui eficácia *ex nunc* – é conferida por dois terços dos membros.<sup>256</sup>

As alterações regimentais realizadas após a outorga da chamada Emenda n.º 1, de 1969, porém, retiraram o *quorum* qualificado de dois terços previsto para a decisão de perda do mandato.<sup>257</sup> Em sentido diverso, apesar de o texto constitucional, em relação às Casas legislativas, ter previsto expressamente o escrutínio secreto apenas na aprovação pelo Senado Federal das indicações de autoridades (art. 42, III), não foram suprimidas as disposições regimentais que preveem a realização de sessão secreta para a deliberação sobre perda de mandato de parlamentar,<sup>258</sup> nem o escrutínio secreto à hipótese.<sup>259</sup>

A possibilidade de que normas regimentais previssessem o voto secreto para além das hipóteses previstas pela Constituição, como discorre Renato Monteiro de Rezende, é questão que já despertou debate na doutrina sob a égide da Constituição de 1946 e que foi objeto de apreciação da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em 1951, momento no qual restou vencedora a posição do Deputado Oswaldo Trigueiro (UDN/PB), parlamentar

---

<sup>255</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 1977 [1972-1974]. v. 1, p. 203.

<sup>256</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. 2. ed. rev. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 1970. 3 t, p. 38-40.

<sup>257</sup> Artigo 255, § 1º, da Resolução da Câmara dos Deputados n.º 30, de 1972, e artigo 36, II, § 1º, da Resolução do Senado Federal n.º 93, de 1970. No Senado, o *quorum* não havia sido previsto regimentalmente.

<sup>258</sup> A Resolução da Câmara dos Deputados n.º 30, de 1972, previa serem sempre secretas as reuniões de Comissão Especial constituída para deliberar sobre perda do mandato por falta de decoro parlamentar ou por procedimento atentatório das instituições vigentes (art. 31, II, c/c art. 43, § 3º, c). Expunha também que eventuais excessos cometidos por deputado dentro do edifício da Câmara seriam deliberados, após abertura de inquérito, em sessão secreta (art. 287). Por sua vez, a Resolução do Senado Federal n.º 93, de 1970, dispunha que a sessão do Plenário é obrigatoriamente secreta quando, dentre outras hipóteses, dispor sobre “perda de mandato do Senador, nos casos de que trata o art. 35, II, da Constituição” (art. 221, c).

<sup>259</sup> Os artigos 184, § 1º, d, e 255, § 1º, da Resolução da Câmara dos Deputados n.º 30, de 1972, estabeleciam o escrutínio secreto da votação nas hipóteses de perda do mandato previstas nos incisos I e II do artigo 35 da Constituição. O artigo 36, § 1º, da Resolução do Senado Federal n.º 93, de 1970, também determinava a votação por escrutínio secreto nesses casos.

do principal partido de oposição, em contraposição à posição governista.<sup>260</sup> Para o Deputado, “a votação pública se amolda mais à lógica do mandato imperativo”, sendo, na lógica constitucional então presente, necessário observar as virtudes do voto secreto, na medida que ele garanta que “representantes do povo votem livre e conscientemente, resguardados de pressão política ou coação psicológica que possam, eventualmente, desvirtuar o pronunciamento do poder legislativo”.<sup>261</sup> A possível pressão do Executivo sobre os membros do Legislativo se encontra, assim, na tônica das discussões a respeito.

A manutenção regimental da deliberação secreta, para além das disposições constitucionais, na análise do autor, demonstra “que, no entendimento da Casa, a Constituição não vedava a previsão regimental de hipóteses de voto secreto além das expressamente determinadas em seu texto”.<sup>262</sup> Mas se a ideia de manutenção do escrutínio secreto no caso de perda do mandato de parlamentar consistia em garantir que o controle interno fosse promovido sem pressões indevidas por parte do governo, o objetivo não foi bem-sucedido.

Desde o início do regime, privilegiou-se a reprimenda política por via externa ao Legislativo. Desde o Ato Institucional de 9 de abril de 1964, deu-se ao Executivo o poder de suspender direitos políticos pelo prazo de dez anos e de cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos (art. 10). No dia seguinte ao ato, cem cidadãos tiveram os seus direitos políticos suspensos e quarenta parlamentares foram cassados, respectivamente, pelo Ato do Comando Supremo da Revolução n.º 1 e n.º 2, de 10 de abril de 1964,<sup>263</sup> o que se sucedeu a diversos parlamentares nos meses posteriores.<sup>264</sup> O Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965, permitia a cassação de mandatos legislativos pelo

---

<sup>260</sup> REZENDE, Renato Monteiro de. *O Voto Secreto Parlamentar - seu histórico no Brasil e seu tratamento no Direito Comparado*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2019 (Texto para Discussão n.º 256), p. 49-54. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>261</sup> REZENDE, Renato Monteiro de. *O Voto Secreto Parlamentar - seu histórico no Brasil e seu tratamento no Direito Comparado*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2019 (Texto para Discussão n.º 256), p. 53. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>262</sup> REZENDE, Renato Monteiro de. *O Voto Secreto Parlamentar - seu histórico no Brasil e seu tratamento no Direito Comparado*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2019 (Texto para Discussão n.º 256), p. 64. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>263</sup> BRASIL. *Ato do Comando Supremo da Revolução n.º 1, de 10 de abril de 1964*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 1964, p. 3217, 10 abr. 1964; BRASIL. *Ato do Comando Supremo da Revolução n.º 2, de 10 de abril de 1964*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 1964, p. 3217, 10 abr. 1964.

<sup>264</sup> A relação de deputados e suplentes, inclusive não empossados, cassados pode ser vislumbrada na compilação realizada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, a partir de dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa, publicações no Diário da Câmara dos Deputados, documentos arquivísticos e legislação interna, atualizada até 1º de dezembro de 2022, que pode ser acessada no link: <https://bit.ly/3uV8PQs>. Durante todo o período da Ditadura (1964-1985), oito senadores também foram cassados.

Presidente da República sem a possibilidade de convocação de substitutos e com a alteração do *quorum* em função dos lugares preenchidos (art. 15).

O término da vigência do AI n.º 2 em 15 de março de 1967, último dia de mandato de Castello Branco, retirou o instrumento dos poderes do governo. Contudo, apenas temporariamente. No dia 12 de dezembro de 1968, a negativa de processamento do Deputado Márcio Moreira Alves (MDB/GB) pela Câmara dos Deputados dada foi o estopim para, no dia seguinte, a decretação do Ato Institucional n.º 5 pelo Presidente Costa e Silva.

O deputado havia proferido, nas datas de 29 e 30 de agosto e 2 e 3 de setembro de 1968, quatro discursos no Plenário da Câmara dos Deputados que irritaram o governo. Neles, exigiu respostas duras à invasão dos militares à Universidade de Brasília (UnB) e à violência por eles praticadas com os estudantes e, ainda, conclamou a sociedade civil a promover um “boicote ao militarismo”, relativos ao desfile militar previsto para o dia 7 de setembro, em comemoração à Independência do país, e aos namoros das mulheres civis com os jovens oficiais.<sup>265</sup> Praticamente um mês após o último discurso, o Procurador-Geral da República, Décio Meireles de Miranda, ajuizou a Representação n.º 786, para o processamento do deputado, por entender que ele havia utilizado de forma abusiva do direito de livre manifestação do pensamento, de forma a injuriar e a difamar as Forças Armadas.

O pedido de licença para o processamento da Representação n.º 786 foi encaminhado pelo Supremo Tribunal Federal para a Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 151, parágrafo único, da Constituição de 1967, apesar de o Ministro Aliomar Baleeiro,<sup>266</sup> Relator, ter ressaltado dúvida acerca da compatibilidade entre o instituto da inviolabilidade parlamentar e a medida requerida.<sup>267</sup> Em votação secreta, a Casa legislativa, por 216 votos contra 141, negou o pedido. No dia seguinte, o governo decretou o ato mais duro da Ditadura Militar.

Além de resgatar a possibilidade de suspensão dos direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de dez anos e de cassação dos mandatos legislativos em todos os níveis da federação, sem a convocação de substitutos e com alteração do *quorum*, o Ato Institucional n.º 5 também conferia ao Presidente da República o poder de decretar o recesso do Congresso

---

<sup>265</sup> PÁDUA, Thiago Santos. O Ato Institucional n.º 5 e o Supremo Tribunal Federal como seu “Banco de Prova”: o processo da ‘greve do sexo’ no STF. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Brasília: IDP, ano 5, v. 2, ago./dez. 2012, p. 6-16.

<sup>266</sup> É o mesmo que, enquanto deputado constituinte, apresentou na Assembleia Nacional Constituinte de 1946 a emenda n.º 949, a qual inaugurou no ordenamento jurídico brasileiro o instituto da perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar.

<sup>267</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012, p. 126.

Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora desse, de modo que só voltariam a funcionar quando convocados.

Com a edição do Ato, o Deputado Moreira Alves (MDB/GB) foi, em conjunto com outros parlamentares, cassado e a Representação n.º 786, por consequência, foi considerada prejudicada.<sup>268</sup> Fechado pelo Ato Complementar n.º 38, de 13 de dezembro de 1968, o Congresso Nacional só seria reaberto no dia 22 de outubro do ano seguinte, por disposição do Ato Complementar n.º 72, de 1969, para eleger, três dias depois, em sessão pública e votação nominal, o Presidente e o Vice-Presidente da República. Anos mais tarde, no governo Geisel, o Parlamento foi novamente colocado em recesso por quatorze dias pelo Ato Complementar n.º 102, de 1º de abril de 1977, sendo, na reabertura, anunciado o conjunto de medidas que ficaram conhecidas como “Pacote de Abril”, que, como observa José Nunes de Cerqueira Neto, “foi a resposta para a vitória que a oposição conquistou nas urnas”.<sup>269</sup>

De 15 de julho de 1965, a Lei n.º 4.738 já havia previsto a inelegibilidade aos membros do Legislativo que houvessem perdido o mandato por infrações às vedações constitucionais e por procedimento incompatível com o decoro parlamentar, “desde que o motivo que deu causa à punição os incompatibilize para o exercício de mandato eletivo, em face do disposto na Constituição, na Emenda Constitucional nº 14 ou nesta Lei” (art. 1º, I, g), pelo prazo de quatro anos, contados da data do ato, fato ou decisão que as determinar, salvo o caso de suspensão dos direitos políticos por prazo maior (art. 2º). A que a sucedeu, Lei Complementar n.º 5, de 5 de abril de 1970, além de, entre outras, estabelecer uma hipótese “contagiosa” de inelegibilidade: aos cassados por atos institucionais e seus cônjuges (art. 1º, I, b),<sup>270</sup> igualmente a previu aos membros do Poder Legislativo que tenham perdidos os mandatos pelos motivos referidos no artigo 35 da Constituição (art. 1º, I, g), sem prazo definido de duração e sem a condicionante anteriormente disposta. Reforçou-se, com isso, o impacto do instrumento, ainda que não tenha sido utilizado no período.

É que, como visto, nesse momento autoritário, ainda que a hipótese tenha sido mantida textualmente nas Cartas Políticas da Ditadura Militar (1964-1985), com algumas alterações, a expulsão da vida pública de parlamentares que representavam ameaças ao governo se efetivou por cassações de mandato e suspensões de direitos políticos autoritariamente decretadas pelo

---

<sup>268</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Representação n.º 786/DF*. Representante: Procurador-Geral da República. Representado: Márcio Moreira Alves. Relator: Ministro Aliomar Baleeiro. Brasília, julgado em: 12 nov. 1969, DJ: 29 dez. 1969.

<sup>269</sup> CERQUEIRA NETO, José Nunes de. *A inércia da tradição*. Brasília: Colenda, 2022, p. 22.

<sup>270</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 111-112.

Poder Executivo. Após a redemocratização, com a promulgação, em 1988, de uma nova Constituição da República, passa-se a estabelecer aos parlamentares um estatuto próprio, com garantias e restrições. Veda-se a cassação de parlamentares por motivos políticos e se retoma o controle interno como uma das principais formas de observância da responsabilidade.

A previsão da perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar não sofreu grandes alterações durante a construção do texto constitucional.<sup>271</sup> Do anteprojeto do Relator na Subcomissão do Poder Legislativo à redação aprovada, além de alterações meramente redacionais, suprimiu-se a expressão “no exercício do mandato” em relação à conduta indecorosa de percepção de vantagens indevidas.

Além de outras hipóteses de perda do mandato, a Constituição prevê que o procedimento que for declarado incompatível com o decoro parlamentar enseja, mediante decisão “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” (art. 55, § 2º). Além disso, apontam-se como comportamentos incompatíveis o abuso das prerrogativas parlamentares e a percepção de vantagens indevidas, mas igualmente autoriza que os Regimentos Internos das Casas legislativas definam outros casos (art. 55, § 1º). Promulgada em 18 de maio de 1990, a Lei Complementar n.º 64 previu, em sua redação original, que incide a inelegibilidade nessa hipótese e na perda do mandato por infringência das vedações dispostas aos parlamentares pelo período remanescente do mandato para o qual foi eleito e nos três anos subsequentes ao término da legislatura. Prazo que, como decorrido na seção secundária anterior, foi majorado pela Lei Complementar n.º 81, de 1994, para oito anos subsequentes ao término da legislatura.

Ainda, posteriormente se dispôs, com a Emenda Constitucional de Revisão n.º 6, de 1994, que “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”. Nesse caso, Lei Complementar n.º 135, de 2010, prevê a incidência de inelegibilidade se houver renúncia ao depois do “oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo”, também durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura (art. 1º, I, *k*).

---

<sup>271</sup> Os anteprojeto, substitutos e projetos do artigo 55 da Constituição podem ser consultados em: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. *Quadro histórico artigo 55 da Constituição Federal de 1988*. [Mensagem institucional]. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37820>. Acesso em: 5 maio 2023.

Do panorama histórico apresentado, podem ser observadas algumas alterações em relação às ordens constitucionais anteriores: (i) a previsão de escrutínio secreto à hipótese regressa ao texto constitucional,<sup>272</sup> apesar de ter sido mantida incólume nas normas regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, até ser abolida com a publicação da Emenda Constitucional n.º 76, no dia 28 de novembro de 2013; (ii) o *quorum* de aprovação é expressamente disposto, sendo de maioria absoluta, e não mais de dois terços, como os textos de 1946 e de 1967 versaram; (iii) é replicada as disposições da Emenda n.º 1, de 1969, de comportamentos incompatíveis com o decoro no próprio texto constitucional, com a troca do termo “vantagens ilícitas” por “vantagens indevidas” e a supressão das “vantagens imorais” e da necessidade que as vantagens ilícitas sejam percebidas “no exercício do mandato”, mantendo-se o rol em *numerus apertus*, ou seja, autorizando-se que os regimentos internos e lenquem outros casos não citados.

Após o advento da Emenda Constitucional n.º 76, de 2013, sucederam-se alterações regimentais nas Casas do Congresso Nacional. A Resolução da Câmara dos Deputados n.º 47, de 3 de dezembro de 2013, alterou o Regimento Interno e o Código de Ética para dispor que, no caso de deliberação sobre perda de mandato, a votação será ostensiva e por maioria absoluta (pelo processo nominal, portanto, e não pelo simbólico), assim como no caso de deliberação sobre suspensão do exercício do mandato – limitada a seis meses – e de prerrogativas regimentais. Apesar da inexistência de norma constitucional autorizativa, o Regimento manteve a possibilidade de votação sobre perda de mandato por escrutínio secreto durante a vigência de estado de sítio (art. 188, IV). Por sua vez, nas normativas do Senado Federal, o termo “voto secreto”, constante na disposição sobre a deliberação da perda do mandato de Senador foi retirado do Regimento Interno na consolidação efetuada pela Mesa Diretora ao final da 54ª legislatura, em observância ao artigo 402 do RISF, para “adaptação de texto decorrente da EC n.º 76, de 2013”. Entretanto, no Código de Ética do Senado Federal, a previsão de escrutínio secreto para decisão pelo Plenário sobre a perda temporária do exercício do mandato de Senador, por maioria simples, ou de perda do mandato, por maioria absoluta de votos,

---

<sup>272</sup> Em maio de 2005, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, entendeu que é inconstitucional a previsão nas Constituições estaduais de perda de mandato de deputado estadual mediante voto aberto, por “violação de limitação expressa ao poder constituinte decorrente dos Estados-membros (CF, art. 27, § 1º c/c art. 55, § 2º)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2461/RJ*. Requerente: Partido Social Liberal (PSL). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, julgado em: 12 maio 2005, DJ: 7 out. 2005; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3208/RJ*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, julgado em: 12 maio 2005, DJ: 7 out. 2005).

permanece; o que, evidentemente, não pode continuar a ser seguido por incompatibilidade com a Constituição da República. No ponto, defende José Afonso da Silva que “ficaram revogados por contrários ao princípio constitucional [da publicidade] os textos dos regimentos que falam em votos secretos onde a Constituição não o prevê”.<sup>273</sup>

A definição do procedimento incompatível com o decoro, por sua vez, é bastante controvertida na literatura. Ainda sob a égide da ordem de 1967, Miguel Reale definiu a falta de decoro como a “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”.<sup>274</sup> À época, defendeu que o direito – ou até o dever – de crítica e fiscalização por parte dos membros, tanto em relação aos atos externos como aos internos da Casa legislativa, deve ser observado como uma das garantias internas que estabelecem a “determinação dos motivos necessários e bastantes para que, por deliberação do plenário, possa ser decretada a perda de mandato”, com o intuito de protegê-los das possíveis “ameaças e desmandos partidos da própria Assembléia”.<sup>275</sup>

Seria necessário, nesse sentido, que determinada crítica estivesse em desconformidade com as responsabilidades da função exercida perante a sociedade e o Estado para que fosse considerado indecoroso, sendo, ainda, imprescindível o preenchimento dos requisitos objetivos de *a)* existência de dolo, *b)* gratuidade da crítica e *c)* agressividade dispensável.<sup>276</sup>

Após o advento do artigo 35, § 1º, na Carta de 1969, entendeu Manoel Gonçalves Ferreira Filho que, no instituto, foi adotado o “rígido princípio da legalidade criminal”, uma vez que apenas as ações ou omissões descritas na Constituição ou no regimento interno como infrações ao decoro podem ensejar a perda do mandato.<sup>277</sup> Com a adoção de disposição semelhante no artigo 55, § 1º, da Constituição de 1988, a perspectiva se manteve.

---

<sup>273</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. (até a Emenda Constitucional n. 99 de 14.12.2017). São Paulo: Malheiros, 2018 [1976], nota de rodapé n.º 24.

<sup>274</sup> REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 2, n.º 10, p. 87-93, out./dez. 1969. *In*: Revista dos Tribunais Online, DTR\2012\1112, p. 3.

<sup>275</sup> REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 2, n.º 10, p. 87-93, out./dez. 1969. *In*: Revista dos Tribunais Online, DTR\2012\1112, p. 1-3.

<sup>276</sup> REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 2, n.º 10, p. 87-93, out./dez. 1969. *In*: Revista dos Tribunais Online, DTR\2012\1112, p. 3.

<sup>277</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 1977 [1972-1974]. v. 1, p. 202-203. O autor critica a pertinência da inovação trazida pela Emenda n.º 1, de 1969, por dois motivos. Em sua visão, o dispositivo pode ser prejudicial se determinadas condutas indecorosas não estiverem enumeradas regimentalmente. Além disso, seria dispensável apontar o abuso das prerrogativas e o recebimento de vantagens ilícitas ou imorais como indecorosos.

Preceitua Eduardo Fortunato Bim que o conceito de decoro, indeterminado e genérico até o advento da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, exige uma das três tipificações sob a égide do ordenamento jurídico-constitucional presente: o abuso das prerrogativas, a percepção de vantagens indevidas ou os casos definidos nos regimentos.<sup>278</sup> A última hipótese, em sua visão, ainda que seja a mais ampla, deve estar ligado ao conteúdo semântico mínimo do decoro parlamentar, ou seja, “o ato indecoroso tem que ser imoral e ofender a dignidade do parlamento”, sob pena de nulidade da utilização do tipo pela Casa legislativa.<sup>279</sup>

A restrição da perda de mandato por quebra de decoro a uma das três hipóteses não soluciona todas as dúvidas sobre a temática. As normas regimentais advindas após a Constituição (na Câmara, Resolução n.º 17, de 1989; no Senado, Resolução n.º 18, de 1989, que adapta a Resolução n.º 93, de 1970, à Constituição de 1988) propuseram normas preliminares sobre a temática, dando à Comissão de Constituição e Justiça (e de Redação, na Câmara; e Cidadania, no Senado) a atribuição de apresentar parecer sobre representação proposta pelos legitimados constitucionais, a Mesa Diretora da Casa respectiva ou partido político representado no Congresso Nacional. Como será exposto ao longo da análise dos casos, durante a seção primária seguinte, mais tarde advieram os Códigos de Ética e Decoro Parlamentar (na Câmara, Resolução n.º 25, de 2001; no Senado, Resolução n.º 20, de 1993) que deram tratamento mais detalhado à matéria e contemplaram a existência de um órgão específico para o seu zelo e para o processamento dos parlamentares acusados, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Mas, do ponto de vista jurídico, faz sentido falar sobre um conceito de procedimento incompatível com o decoro parlamentar, ou mesmo sobre um conteúdo mínimo desse instituto? O Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da cautelar no Mandado de Segurança n.º 25579, destacou serem raros os ordenamentos que preveem a possibilidade de uma maioria parlamentar – apesar de ser, em geral, altamente qualificada – decretar a perda do mandato de um de seus membros e apontou desconhecer “em outras ordens positivas, locução de termos tão imprecisos

---

<sup>278</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n.º 169, p. 65-94, jan./mar. 2006, p. 74-76.

<sup>279</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n.º 169, p. 65-94, jan./mar. 2006, p. 78-79.

quanto essa, a do ‘*decoro parlamentar*’, cujas conotações vão da sublimidade da Ética às frivolidades da etiqueta”.<sup>280</sup>

A maleabilidade do conceito de decoro parlamentar – e, logicamente, do proceder de forma incompatível com ele – já é imediatamente vislumbrado na possibilidade dada pela Constituição de 1988, em caráter excepcional, para o seu desenvolvimento por meio de normas regimentais. Em jus à necessidade de ajustes devido às pressões e às mudanças sociais, a mencionada abertura contempla a enunciação das hipóteses e, a partir do aprendizado guiado pelos casos conjecturais de comportamento incompatível de seus pares, também ao aperfeiçoamento e à densificação das proposições. É a Casa legislativa que, observada a Constituição, dirá as conotações possíveis de decoro parlamentar.

Carla Costa Teixeira aponta que o decoro parlamentar se mostra como “um dispositivo a ser acionado para resguardar e defender as virtudes relativas a uma instituição central nas democracias representativas, quando esta estivesse ameaçada *internamente*”, vale dizer, “quando o comportamento impróprio dos representantes parlamentares pudesse estar colocando em risco a legitimidade do Legislativo”.<sup>281</sup> Há, na doutrina, certa convergência de que o conceito serve para preservar a dignidade e a respeitabilidade do Parlamento de eventual proceder de algum de seus membros que seja desonroso, ímprobo, desmoralizante. Diz respeito, nessa medida, tanto à honra da instituição quanto à de seus integrantes.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que é uma forma de autodefesa da instituição quando seus integrantes “agem de modo antiético ou escandaloso”.<sup>282</sup> Jorge Kuranaka concorda com a antiga definição de que a perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro contempla comportamento “que macule o respeito exigido por um *bonus pater familias*”, “que não tenha, portanto, correção moral, compostura, decência, dignidade, honradez”.<sup>283</sup> João Carlos Medeiros de Aragão, ao analisar as conceituações de decoro parlamentar no Brasil, conclui que “ainda que existam algumas variações sobre as diversas acepções, sobressai a

---

<sup>280</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Sepúlveda Pertence. Grifos no original.

<sup>281</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1998, p. 158-159.

<sup>282</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022 [1981], p. 159.

<sup>283</sup> KURANAKA, Jorge. *Imunidades parlamentares*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 203.

unanimidade acerca da freqüência da idéia de conduta aceitável, decência, comportamento honesto e condizente com a função legislativa exercida”.<sup>284</sup>

A conceituação de decoro parlamentar comumente dada pela doutrina, aberta tanto quanto o conceito, pouco diz sobre eventuais limites de sua configuração. É certo que exige tipificação constitucional ou regimental. A princípio, não se reclama, para a sua conformação, necessariamente um ilícito criminal ou administrativo, tampouco parece se restringir apenas aos atos relativos ao exercício estrito do mandato. Persistem, todavia, dúvidas. Por exemplo, em relação à necessidade de contemporaneidade do procedimento indecoroso com o período de titularidade do mandato e com a sua atualidade – no sentido de seu efetivo exercício<sup>285</sup> –, assim como à existência de alguma proteção jurídica ao livre e regular exercício do mandato.

As questões aqui levantadas serão analisadas a partir das que foram levadas pelos próprios parlamentares à jurisdição do Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, a segunda seção primária apresenta um panorama de todos os casos de perda do mandato de parlamentares federais no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023 e discorre se, e com quais razões, eles acionaram a jurisdição do Supremo Tribunal, com a explanação acerca da sua eventual atuação em sede liminar e os seus desdobramentos perante a Casa legislativa pertinente. Na sequência, a terceira seção primária promoverá uma análise crítica da atuação definitiva do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>284</sup> ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Ética e Decoro Parlamentar no Brasil e nos EUA: Integração dos Instrumentos de Controle para Mudança Social*. 2. ed. Brasília: Entrelivros, 2007, p. 65.

<sup>285</sup> É que, enquanto regra para fixação do foro por prerrogativa de função, a atualidade do mandato compreendia também o parlamentar licenciado para exercer um dos cargos dispostos no artigo 56, I, da Constituição segundo a antiga jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, porque ele permaneceria sendo o titular do mandato, ainda que não estivesse em seu exercício. Contudo, o entendimento parece ter sido alterado pela resolução da Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937, no dia 3 de maio de 2018, no sentido de que “o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas”.

## 2 OS PROCESSOS DE PERDA DO MANDATO DE PARLAMENTARES FEDERAIS POR QUEBRA DE DECORO NO PERÍODO DE 1988 A 2023

Neste capítulo, apresenta-se um panorama de todos os casos de perda do mandato de parlamentares federais no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023, e se discorre se, e com quais razões, eles acionaram a jurisdição do Supremo Tribunal, com a explanação acerca da sua eventual atuação em sede liminar e os seus desdobramentos perante a Casa legislativa pertinente. Para tanto, a análise do período é dividida entre as oito legislaturas que o compõe,<sup>286</sup> sendo, em cada qual, brevemente expostos os processos sancionatórios internos e as normativas à época aplicáveis. O objetivo não é pormenorizá-los, nem os seus contextos políticos, mas enfocar aquilo que se mostra pertinente ao objeto da pesquisa, vale dizer, a pretensão resistida perante a jurisdição.

Anteriormente ao período analisado, a 48ª legislatura brasileira, instalada sob a égide da ordem constitucional anterior à Constituição de 1988 e compreendida no período de 1º de fevereiro de 1987 a 31 de janeiro de 1991, não se registrou a perda de mandato de parlamentares por quebra de decoro. Dois deputados, Felipe Cheidde (PMDB/SP) e Mário Bouchardet (PMDB/MG), perderam o cargo por terem deixado de comparecer à terça parte das sessões ordinárias da Casa, hipótese elencada no artigo 55, inciso III e § 3º, da Constituição.<sup>287</sup>

A perda foi inicialmente declarada pelo Ato da Mesa da Câmara dos Deputados n.º 134, de 31 de maio de 1989.<sup>288</sup> O Ato afirma, em seus considerandos, que, em todo aquele período legislativo, no qual sessenta e cinco sessões ordinárias já teriam ocorrido, seria possível a realização de, no máximo, mais cento e oitenta e duas sessões; o que, por consequência, implicaria a necessidade de comparecimento a sessenta e uma dessas, um terço do total.

---

<sup>286</sup> A legislatura consiste num período de quatro anos (art. 44, parágrafo único) que se inicia com o mandato dos(as) parlamentares eleitos(as). Cada Casa se reúne “em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente” (art. 57, § 4º, com a redação dada pela EC n.º 50/2006). A investigação compreende as legislaturas sob a égide da Constituição da República, promulgada em 1988: 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015, 2015-2019 e 2019-2023. Cabe lembrar que cada legislatura compreende quatro sessões legislativas ordinárias.

<sup>287</sup> Os verbetes do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil de Mário Bouchardet e de Felipe Cheidde narram sobre os seus excessos de faltas na Assembleia Nacional Constituinte. Para mais informações, consultar: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-biografico/bouchardet-mario> e <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-biografico/cheidde-felipe>.

<sup>288</sup> BRASIL. *Ato da Mesa da Câmara dos Deputados n.º 134, de 31/05/1989*. Declara a perda de mandato do deputado Felipe Cheidde e do deputado Mário Bouchardet. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1989, n.º 53, p. 4368, 2 jun. 1989. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1989, n.º 73, p. 4681, 10 jun. 1989.

Os deputados, cientificados de suas ausências por Ofício Circular de 23/05/1989 e, dias depois, possibilitados de as justificarem em cinco dias, na forma do artigo 2º do Ato da Mesa n.º 133, não teriam apresentado motivação às faltas. Por essa razão, a perda de seus mandatos foi declarada pela Mesa da Câmara dos Deputados.

Felipe Cheidde, todavia, recorreu ao Supremo Tribunal. Ao conceder parcialmente a liminar no Mandado de Segurança n.º 20962, no dia 13 de junho de 1989, o Ministro Sepúlveda Pertence identificou plausibilidade na alegação de cerceamento de defesa e patente perigo na demora.<sup>289</sup> Ressaltou que “os mandatos republicanos são essencialmente ilimitados no tempo e improrrogáveis: por isso, a indevida privação, embora temporária, do seu exercício é irremediável, por definição”. Por se tratar, contudo, de hipótese “simplesmente declaratória da perda de mandato que ocorre, *ipso jure*, no momento da superação do limite de faltas tolerado”, a determinação de retorno do impetrante ao exercício do mandato não impediria que a Mesa pudesse refazer a declaração de sua perda, desde que precedido de procedimento que assegure oportunidade adequada de ampla defesa.

No dia 28 daquele mês, a Mesa da Câmara dos Deputados expediu o Ato n.º 137, de 1989, que declarou a perda do mandato de Felipe Cheidde, o que acarretou a perda do objeto da segurança.<sup>290</sup> No Ato, dispôs-se que “formalizado o procedimento junto à Mesa, esta examinou os documentos juntados, ouviu as testemunhas arroladas e analisou as razões apresentadas pelo parlamentar, decidindo rejeitar as alegações constantes da defesa por falta de fundamento legal”. Impugnado no Mandado de Segurança n.º 20992, o Ato foi, por maioria, mantido, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Célio Borja, que identificavam vícios no procedimento.<sup>291</sup>

Vê-se que a perda do mandato, mesmo nessa hipótese, foi objeto de questionamento e de controle jurisdicional, logo no ano imediatamente posterior à promulgação, em 1988, da Constituição brasileira. Nos parágrafos seguintes, são expostas as questões que, em se tratando

---

<sup>289</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Medida Cautelar em Mandado de Segurança n.º 20962/DF*. Impetrante: Felipe Cheidde. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 13 jun. 1989, DJ: 16 jun. 1989.

<sup>290</sup> BRASIL. *Ato da Mesa da Câmara dos Deputados n.º 137, de 28/06/1989*. Dispõe sobre a perda de mandato do deputado Felipe Cheidde. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1989, n.º 85, p. 6437, 1 jul. 1989. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 20962/DF*. Impetrante: Felipe Cheidde. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 29 jun. 1989, DJ: 1º ago. 1989.

<sup>291</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 20992/DF*. Impetrante: Felipe Cheidde. Impetrada: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Carlos Velloso. Brasília, julgado em: 12 dez. 1990, DJ: 23 abr. 1993.

de perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar, foram levadas à jurisdição, sendo também descrito se houve atuação dessa em sede liminar.

## 2.1 49ª legislatura (1991-1995)

Durante a 49ª legislatura brasileira, compreendida do período de 1º de fevereiro de 1991 a 31 de janeiro de 1995, nove deputados federais e um suplente de deputado federal perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar.

À época, a Câmara dos Deputados ainda não havia editado o Código de Ética e Decoro Parlamentar previsto no artigo 3º do Regimento Interno, Resolução n.º 17, de 1989, cabendo à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) promover a instrução do processo, na forma dos incisos I a III do § 3º do artigo 240 da Resolução. Depois de a CCJR proferir parecer de arquivamento ou de procedência da representação, hipótese na qual também apresenta projeto de resolução sobre a perda do mandato, ele seria incluído em Ordem do Dia do Plenário, após ser lido no expediente, publicado no Diário do Congresso Nacional e distribuído em avulsos (art. 240, § 3º, III e IV).

Em razão da previsão constitucional de votação secreta para a decisão de perda do mandato (art. 55, § 2º), o Regimento previa que as sessões da Comissão que deliberassem sobre perda de mandato seriam secretas (art. 48, § 2º, III), assim como a deliberação em Plenário (art. 92, parágrafo único, IV). Nesse caso, dispunha-se que só Deputados e Senadores poderiam estar presentes, Ministros de Estado, quando convocados, e testemunhas, apenas durante o tempo necessário (art. 94). A votação seria feita por escrutínio secreto mediante cédula, impressa ou datilografada, recolhida em urna à vista do Plenário (art. 188, § 1º, II).

Publicada no dia 3 de fevereiro de 1994, posteriormente aos três primeiros casos de aplicação da sanção, a Resolução da Câmara dos Deputados n.º 57, de 1994, revogou as disposições que previam serem secretas as sessões da Comissão e a deliberação em Plenário sobre perda de mandato. A previsão de votação secreta, contudo, manteve-se, conforme o disposto no artigo 55, § 2º, da Constituição.

O Deputado Jabes Pinto Rabelo (PTB/RO, Sem Partido) foi o primeiro caso de perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar sob a égide da Constituição de 1988. Em julho de 1991, Abidiel Pinto Rabelo e Naobias Pinto Rabelo, seus irmãos, e Rosemar Osano Sustena foram presos com meia tonelada de cocaína na Rodovia

Bandeirantes.<sup>292</sup> Na ocasião, Abidiel portava uma carteira funcional de assessor parlamentar da Câmara dos Deputados, assinada por Jabes, que, segundo os agentes federais que conduziram a operação, foi por ele apresentada “na tentativa de evitar a prisão”.<sup>293</sup>

Cerca de um mês depois, no dia 5 de agosto de 1991, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ofereceu representação em face do Deputado Jabes Rabelo como incurso na sanção do artigo 55, II, da Constituição c/c os artigos 240, II, e 244, § 2º, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A representação é instruída com os autos da Comissão de Sindicância, instaurada pelo Diretor da Coordenação de Segurança Legislativa da Câmara para apuração dos fatos, e da Comissão de Inquérito, posteriormente instituída pelo Presidente da Casa legislativa. Após instrução do processo na Comissão de Constituição e de Justiça e de Redação, o parecer do Relator, Deputado Vital do Rêgo (PDT/PB), foi aprovado, em votação secreta, no dia 30 de outubro, nos termos do Projeto de Resolução apresentado.<sup>294</sup>

A sessão da Câmara dos Deputados destinada a deliberar sobre a perda de seu mandato foi designada para o dia 6 de novembro de 1991. Dois dias antes, o advogado Antonio Ponce impetrou o *Habeas Corpus* n.º 69082 em favor de Jabes Pinto Rabelo, com pedido liminar de retirada da votação da pauta da Câmara até a decisão final da ação. O requerente sustentou o cabimento do remédio constitucional, porque o paciente estaria sendo vítima de coação ilegal.

A Comissão de Inquérito instituída pelo Presidente da Câmara para apurar a responsabilidade do parlamentar teria consignado na Ata de Instalação que “a sua atividade tem a natureza do inquérito policial”, o que implica em consequências. Em se tratando de inquérito, deveria a Comissão, após a sua conclusão, tê-lo enviado “à autoridade competente, como o determina o art. 269, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados”, para, em primeiro lugar, a manifestação do Poder Judiciário. Ademais, a celeridade dos trabalhos da Comissão de Inquérito – de quatro dias – teria impedido o exercício da ampla defesa; o processo adotado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) na apreciação da representação seria nulo, por cerceamento de defesa; os integrantes da Comissão de Inquérito não poderiam ter participado da votação na CCJR por, a teor do artigo 252 do Código de Processo Penal,

---

<sup>292</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. Decoro e imunidade parlamentar: as relações entre os domínios político e jurídico. *Anuário Antropológico*, v. 22, nº 1, jun. 1998, p. 109.

<sup>293</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. Decoro e imunidade parlamentar: as relações entre os domínios político e jurídico. *Anuário Antropológico*, v. 22, nº 1, jun. 1998, p. 109.

<sup>294</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. Decoro e imunidade parlamentar: as relações entre os domínios político e jurídico. *Anuário Antropológico*, v. 22, nº 1, jun. 1998, p. 110-111; BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 70, de 1991 (Processo n.º 024755)*. Declara a perda do mandato do Deputado Jabes Rabelo. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1991, suplemento ao n.º 151, 2 nov. 1991.

estarem impedidos; e a oitiva de dois peritos pela CCJR após a oitiva do arrolado pela defesa consistiria em evidente prejuízo ao acusado.

No dia 5 de novembro de 1991, o Ministro Octavio Gallotti, em decisão monocrática, negou seguimento ao *habeas corpus*, com prejuízo do requerimento cautelar.<sup>295</sup> Ele entendeu que a ação não é cabível a partir de “alegadas nulidades de processo disciplinar, em curso no âmbito do Congresso Nacional, e tendente à declaração de perda do mandato”, por não versar sobre a garantia da liberdade de locomoção (art. 5º, LXVIII, Constituição). No mesmo dia, o Deputado Jabes Rabelo, ainda representado pelo advogado Antonio Ponce, impetrou o Mandado de Segurança n.º 21423, no qual, liminarmente, requereu: *a)* o reconhecimento do direito de participação de seu advogado, na sessão secreta, para expor a sua defesa ao Plenário da Câmara dos Deputados, bem como a sua presença nos debates e na votação; *b)* a garantia do perito criminal arrolado pela defesa de sustentar em Plenário, após a oitiva dos outros peritos; *c)* a garantia de acareação entre ele e os demais peritos.

Instado a apresentar informações, o Presidente da Câmara, no mesmo dia, informou que a Mesa Diretora deliberou que a sessão que apreciaria o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação à representação da Mesa ocorreria da seguinte forma: para a produção da defesa oral, seria assegurada a participação do advogado do Deputado, sendo, na sequência da sessão, permitida apenas a presença de parlamentares, a teor do artigo 94 do Regimento Interno da Casa legislativa. Em seguida, o Ministro Octavio Gallotti indeferiu o requerimento de pedido liminar.<sup>296</sup>

Na decisão, o Ministro anotou que, embora haja exclusividade de permanência de parlamentares para assistirem às sessões secretas do Plenário, questão de âmbito *interna corporis*, é relevante a pretensão de participação do advogado somente para expor a defesa, sem que nele permaneça durante as fases de debates e deliberações. Ele entendeu, todavia, que o fundamento do pedido restou prejudicado por estar “plenamente reconhecida nas informações preliminares prestadas pela Presidência da Câmara dos Deputados a disposição de atender a garantia constitucional de defesa, como delimitada na presente decisão”.

No dia 6 de novembro, o parecer da Comissão foi discutido e votado em Plenário em votação secreta, da qual participaram 466 votantes, por 270 votos favoráveis, 150 contrários,

---

<sup>295</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Habeas Corpus n.º 69082/DF*. Impetrante: Antonio Ponce. Paciente: Jabes Pinto Rabelo. Coatora: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 5 nov. 1991, DJ: 11 nov. 1991.

<sup>296</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21423/DF*. Impetrante: Jabes Pinto Rabelo. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 5 nov. 1991, DJ: 11 nov. 1991.

13 em branco e 2 nulos. No dia seguinte, foi publicada a Resolução n.º 13, de 1991, que declara a perda de seu mandato.<sup>297</sup> O Deputado novamente recorreu ao Supremo contra a Resolução, por meio do Mandado de Segurança n.º 21443, no qual alegou a inocorrência do fato, comprovada por laudos conflitantes; a impossibilidade de decisão de perda de seu mandato antes do advento de Código de Ética e Decoro Parlamentar e da apuração dos fatos pelo Judiciário; e, ainda, ofensa ao Regimento Interno, ao ser convocar sessão secreta, e não somente se decidir em escrutínio secreto. Considerado prevento pelo Presidente, o Ministro Octavio Gallotti indeferiu o pedido liminar, por entender que a medida se confundiria com o mérito da pretensão, e solicitou informações.<sup>298</sup> Em abril de 1992, a controvérsia foi levada ao Plenário, manifestação que será analisada adiante.

Em dezembro de 1993, os Deputados Itsuo Takayama (PFL/MT, PP/MT, PSD/MT), Antônio Nobel Aires Moura (PTB/RO, PTR/RO, PP/RO, PSD/RO) e Onaireves Nilo Rolim de Moura (PTB/PR, PSD/PR) perderam o mandato envolvidos na acusação de oferecimento a parlamentares de vantagens pecuniárias para filiação ao Partido Social Democrático (PSD).

Anteriormente, o Deputado Nobel Moura havia respondido processo interno decorrente de agressão física contra a Deputada Raquel Cândido em sessão ordinária do Plenário da Câmara no dia 28 de maio de 1991,<sup>299</sup> fato que levou a Mesa Diretora a apresentar o Projeto de Resolução n.º 48, de 1991, o qual visava a aplicação da sanção de perda temporária do exercício do mandato por trinta dias. No dia de início de discussão e votação do Projeto, 13 de agosto de 1991, o parlamentar impetrou o Mandado de Segurança n.º 21360, no qual, diante da negativa da Mesa Diretora, requereu que fosse liminarmente garantido o direito de seu advogado de realizar defesa oral na sessão secreta do Plenário da Câmara, bem como de nela permanecer até a decisão final do julgamento.

Em apreciação do pedido liminar, o Ministro Néri da Silveira entendeu que a ausência de intervenção do advogado poderia representar dano irreparável à ampla defesa do acusado; anotou, contudo, a necessidade de limitar o deferimento da cautelar, em razão de que “ao decidir

---

<sup>297</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 13, de 07/11/1991*. Declara a perda de mandato do deputado Jabes Rabelo. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1991, suplemento ao n.º 154, p. 1, 7 nov. 1991.

<sup>298</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21443/DF*. Impetrante: Jabes Pinto Rabelo. Impetrada: Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 19 dez. 1991, DJ: 3 fev. 1992.

<sup>299</sup> Narra Carla Costa Teixeira: “Em 1992 a imprensa divulgou dois casos de agressão física em plenário, um envolvendo o deputado Nobel Moura (PTB/RO) e a deputada Raquel Cândido (PDT/RO), outro entre os deputados José Falcão (PFL/BA) e Geddel Lima (PMDB/BA)” (TEIXEIRA, Carla Costa. Decoro e imunidade parlamentar: as relações entre os domínios político e jurídico. *Anuário Antropológico*, v. 22, nº 1, jun. 1998, p. 162, nota n.º 2).

sobre a aplicação de sanção prevista no Regimento Interno, a Câmara dos Deputados pratica ato *interna corporis*".<sup>300</sup> Por isso, a garantia do advogado de expor defesa oral não contemplaria a fase de debates e deliberação. Em razão da concessão parcial da liminar, o Presidente da Câmara dos Deputados, informado por telefone, suspendeu os trabalhos, "em ato de homenagem e acatamento a essa Egrégia Corte". Todavia, no dia 12 de março de 1992, o Tribunal, por maioria de votos, denegou a segurança, em cassação à liminar, decisão que será analisada posteriormente. Dias depois, o Plenário da Casa legislativa voltou a apreciar, em sessão secreta, o Projeto de Resolução, rejeitando-o.

Já o processo que levou à perda do mandato dos referidos deputados se iniciou com a representação da Mesa da Câmara dos Deputados oferecida no dia 21 de outubro de 1993 em face dos Deputados Onaireves Moura, Nobel Moura e Itsuo Takayama, como incurso na sanção do artigo 55, II, da Constituição c/c os artigos 240, II, e 244, § 2º, I a III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>301</sup> A representação foi apresentada após análise dos fatos por uma Comissão de Sindicância, instaurada pelo Corregedor da Câmara dos Deputados com o fito de apurar a denúncia de adoção de conduta imprópria de "diversos deputados" para se filiarem ao Partido Social Democrático (PSD).

O ato da Mesa Diretora da Câmara é justificado por ter a Corregedoria concluído pela procedência das acusações, "em razão de a prova testemunhal e indiciária apontar a existência de um esquema de corrupção", no qual os deputados Nobel Moura e Onaireves Moura compunham o polo ativo – de oferecimento de dinheiro para ingresso no PSD –, e o deputado Itsuo Takayama o polo passivo, por ter recebido quantia em dólares estadunidenses para ingressar no referido partido.<sup>302</sup> Durante o trâmite da representação na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, os três deputados impetraram segurança, com pedido liminar, no dia 29 de novembro, contra ato omissivo do Presidente da Comissão, consistente na ausência de análise do recurso que requereu a anulação da decisão do Relator da representação,

---

<sup>300</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21360/DF*. Impetrante: Antônio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 13 ago. 1991, DJ: 16 ago. 1991.

<sup>301</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 194, de 1993*. Declara a perda do mandato dos Deputados Onaireves Moura, Nobel Moura e Itsuo Takayama. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1993, suplemento ao n.º 201, 9 dez. 1993.

<sup>302</sup> Apesar de ter sido feita alusão pela Corregedoria de que o fundamento da sanção ao caso seria o abuso de prerrogativas (art. 244, § 2º, I, Resolução da Câmara dos Deputados n.º 17, de 1989) somado, para os corruptores, da prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos dele decorrentes (art. 244, § 2º, III, da Resolução) e, para os corrompidos, da percepção de vantagens indevidas (art. 244, § 2º, II, da Resolução), as Resoluções de perda do mandato dos três fazem menção somente à prática de irregularidades graves, ou seja, ao inciso III do § 2º do referido artigo.

a qual recebeu a prova oral colhida na sindicância como prova emprestada válida. Todavia, já no dia seguinte, o Ministro Moreira Alves negou seguimento ao *writ* por não ser o Supremo Tribunal Federal competente para processar e julgar, originariamente, mandado de segurança contra ato da autoridade apontada como coatora (art. 102, I, *d*, Constituição),<sup>303</sup> o que não foi objeto de recurso por parte dos parlamentares.

Ainda durante a tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a jurisdição foi novamente acionada. Diante da designação de sessão para leitura do relatório no dia 8 de dezembro de 1993 na Comissão, Itsuo Takayama impetrou, dois dias antes, o Mandado de Segurança n.º 21845, no qual requereu o sobrestamento do curso do processo, em face da pendência de apreciação pelo Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados de recurso dirigido ao indeferimento, pelo Relator e, posteriormente, pelo Presidente da Comissão, de oitiva pessoal do Governador do Mato Grosso, arrolado como testemunha. No dia 7, o pedido de liminar foi indeferido pelo Ministro Moreira Alves, por, em sua visão, serem incorrentes os requisitos para a sua concessão.<sup>304</sup>

No dia anterior à decisão, o Presidente da Câmara dos Deputados conheceu e indeferiu o recurso apresentado pelos parlamentares, que alegava violação ao devido processo, ao contraditório e à ampla defesa pelo recebimento pela Comissão da prova oral colhida na sindicância como prova emprestada, sem a repetição da prova oral de acusação e de defesa. Logo no dia seguinte, novos pedidos foram formulados pelos três parlamentares.

Itsuo Takayama solicitou a suspensão da decisão da Presidência e da reunião designada na CCJR para apresentação do relatório, e, ao final, a declaração de ausência de valor probatório da prova colhida sem contraditório e a determinação de realização de todas as provas requeridas pela defesa, bem como de submissão ao contraditório dos elementos estranhos ao processo. O Ministro Moreira Alves remeteu o processo à Presidência, por não entender que havia prevenção, em razão da causa de pedir ser distinta do MS n.º 21845. Ao receber os autos, o então Presidente, Ministro Marco Aurélio, apesar de anotar que compreende “que a espécie não

---

<sup>303</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21831/DF*. Impetrantes: Itsuo Takayama, Onaireves Moura e Antônio Nobel Moura. Impetrado: Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 30 nov. 1993, DJ: 7 dez. 1993.

<sup>304</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21845/DF*. Impetrante: Itsuo Takayama. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 7 dez. 1993, DJ: 14 dez. 1993.

está circunscrita ao campo interno e, portanto, dos atos imunes ao exame pelo Judiciário”, entendeu ser prematura a providência liminar.<sup>305</sup>

Em relação ao sinal do bom direito (*fumus boni iuris*), o Ministro discorreu que “o argumento de maior peso – a ausência de audição das testemunhas de defesa – esbarra na notícia, contida no ato atacado, de que algumas delas deixaram de comparecer à Comissão para depor, muito embora convocadas”. Ele consignou que a Comissão de Justiça e de Redação não tem poderes equiparáveis ao da Parlamentar de Inquérito, própria aos órgãos judiciários; que não há vedação à utilização dos elementos colhidos em sindicância; e que o crivo da Comissão é opinativo, sujeito à deliberação do Plenário da Casa legislativa.

Nobel Moura solicitou igual medida ao Tribunal, pelas mesmas razões. Em análise à cautelar, o Ministro Néri da Silveira entendeu pela impossibilidade de o Supremo Tribunal intervir na Casa legislativa, para o fim de determinar que uma Comissão se abstenha de deliberar sobre matéria de sua competência privativa, porque poderá adotar decisão ou providências eventualmente desfavoráveis ao impetrante.<sup>306</sup> Segundo ele, “enquanto se mantiverem todas essas questões no âmbito da competência privativa da Câmara dos Deputados, sujeitas a recursos dos órgãos internos da Casa Legislativa, da Mesa Diretora ou do Plenário, não há espaço a qualquer controle do Poder Judiciário”.

Onaireves Moura fez pleitos congêneres em juízo, impetrando seguranças no mesmo dia em que os outros dois parlamentares. Uma, segundo ele, era relativa unicamente ao seu direito de defesa, em razão do indeferimento do recurso pela Presidência da Câmara, relacionado ao pedido de produção de provas. O Ministro Néri da Silveira indeferiu a cautelar, adotando os mesmos fundamentos da decisão liminar no MS n.º 21849.<sup>307</sup> A outra, relativa ao exercício do contraditório, ao devido processo legal e à ampla defesa, foi distribuída ao Ministro Carlos Velloso, que, no dia 9 de dezembro de 1993, indeferiu o pedido liminar, diante da ausência do pressuposto de inocuidade da segurança, se futuramente deferida.<sup>308</sup>

---

<sup>305</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21848/DF*. Impetrante: Itsuo Takayama. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 8 dez. 1993, DJ: 13 dez. 1993.

<sup>306</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21849/DF*. Impetrante: Antônio Nobel Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 7 dez. 1993, DJ: 15 dez. 1993.

<sup>307</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21846/DF*. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 7 dez. 1993, DJ: 15 dez. 1993.

<sup>308</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21850/DF*. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 9 dez. 1993, DJ: 15 dez. 1993.

No dia anterior ao julgamento em Plenário, pautado para o dia 15 de dezembro de 1993, Onaireves Moura novamente recorreu ao Supremo Tribunal Federal. No Mandado de Segurança n.º 21861, argumentou que a Mesa da Câmara dos Deputados, ao pautar um processo que não seguiu normas constitucionais e regimentais, consumou uma arbitrariedade, razão pela qual requereu, liminarmente, a sustação da votação e, no mérito, a determinação de retorno do processo à CCJR, para ser a prova produzida conforme o devido processo legal, com o crivo da ampla defesa e do contraditório. Sustentou, por sua vez, no Mandado de Segurança n.º 21862, que referido ato da Mesa era abusivo por serem atípicos os fatos atribuídos ao impetrante, em razão da ausência de enquadramento em qualquer dos casos previstos nos três incisos do artigo 244, § 2º, do Regimento Interno.

No dia 14 de dezembro, o Ministro Néri da Silveira indeferiu a cautelar no MS n.º 21862, porque foram narrados atos consistentes em “irregularidades graves no desempenho do mandato”, os quais se enquadrariam na infração disposta no artigo 244, § 2º, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, do que resultaria a pena prevista no artigo 55, II, da Constituição e no artigo 240, II, do Regimento, razão pela qual, diante da natureza do processo, não se poderia afirmar, *prima facie*, que não havia tipicidade prevista em norma constitucional e regimental.<sup>309</sup> O Ministro Néri também indeferiu o pedido liminar no MS n.º 21861, por entender que caberia, “no julgamento de mérito analisar, se houve ou não a ampla defesa do impetrante, ou se ocorreu desrespeito aos princípios do contraditório e do devido processo legal, tal consistirá matéria a ser examinada, com as eventuais conseqüências de direito”.<sup>310</sup>

No dia 15, como previsto, em sessão secreta, o parecer da Comissão foi discutido e votado em Plenário, também em escrutínio secreto, com os Projetos de Resolução em apartado, na qual se chegou ao seguinte placar: Itsuo Takayama (259 votos favoráveis, 126 contrários, 36 abstenções, 3 nulos e 25 em branco), Nobel Moura (332 votos favoráveis, 58 contrários, 34 abstenções, 3 nulos e 22 em branco) e Onaireves Moura (335 votos favoráveis, 72 contrários, 23 abstenções, 2 nulos e 17 em branco). Respectivamente, as Resoluções n.º 54, n.º 53, n.º 55, todas de 1993, declararam a perda de seus mandatos.<sup>311</sup> As questões levantadas por Onaireves

---

<sup>309</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21862/DF*. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 14 dez. 1993, DJ: 1º fev. 1994.

<sup>310</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21861/DF*. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 14 dez. 1993, DJ: 1º fev. 1994.

<sup>311</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 54, de 15/12/1993*. Declara a perda de mandato do deputado Itsuo Takayama. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1993, suplemento ao n.º 204, p. 2-3,

Moura no Mandado de Segurança n.º 21861 foram analisadas pelo Plenário em setembro de 1994, manifestação que será analisada adiante.

As demais perdas de mandato por quebra de decoro ocorridas nessa legislatura advieram das conclusões da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento, a qual apurou denúncias de corrupção na destinação de recursos do Orçamento da União. A Comissão foi instituída em 20 de outubro de 1993 por meio do Requerimento n.º 151, de 1993, do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), em conjunto com duzentos e onze deputados e cinquenta e um senadores, com o fim de “apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de Parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União”. No Relatório Final, de janeiro de 1994, foi apresentada a relação dos cinquenta envolvidos, dentre eles deputados, senadores e governadores, com a constatação, ou não, de ilicitudes e com as sugestões de encaminhamento para a apuração das respectivas responsabilidades.<sup>312</sup>

As conclusões da CPMI do Orçamento constataram que o Deputado Carlos Eduardo Benevides Neto (PMDB/CE) participou do esquema por meio da entrega de relação de entidades e prefeituras para receberem subvenções federais, as quais, segundo apuração do Tribunal de Contas da União, praticavam graves irregularidades. Foi também identificado como beneficiário da inclusão extemporâneas de emendas ao Orçamento Geral da União de 1992. Ademais, não restaram por ele oferecidas explicações sobre créditos bancários, rendimentos não tributáveis declarados em 1993 e fonte de recursos para a compra de apartamento, constatando-se, ainda, sua prestação ilícita de serviço de engenharia, como responsável técnico, em obras em andamento no Ceará.

Diante disso, a Comissão entendeu que o Deputado teve procedimento incompatível com o decoro parlamentar, em razão da realização, “de forma continuada e com a colaboração de terceiros, de irregularidades graves em prejuízo ao erário, e que, indiscutivelmente, deram azo à percepção [de sua parte] de vantagens indevidas”. A partir dessas conclusões, a Mesa, no

---

17 dez. 1993; BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 53, de 15/12/1993*. Declara a perda de mandato do deputado Nobel Moura. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1993, suplemento ao n.º 204, p. 2, 17 dez. 1993; BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 55, de 15/12/1993*. Declara a perda de mandato do deputado Onaireves Moura. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1993, suplemento ao n.º 204, p. 3, 17 dez. 1993.

<sup>312</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito*. 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896>. Acesso em: 5 maio 2023, V I, p. 7.

dia 2 de fevereiro de 1994, ofereceu representação em seu desfavor, como incurso na sanção do artigo 55, II, da Constituição c/c os artigos 240, II, e 244, § 2º, I a III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>313</sup> Após aprovação na CCJR de parecer pela procedência da representação, ele foi, no dia 13 de abril de 1994, aprovado pelo Plenário em votação secreta, da qual participaram 443 votantes, por 297 votos favoráveis, 116 contrários, 27 abstenções, 2 brancos e 1 nulo. A Resolução n.º 62, de 1994, declara a perda de seu mandato.<sup>314</sup> Não há registro de que o parlamentar, durante ou após o processo, tenha se socorrido ao Supremo Tribunal Federal.<sup>315</sup>

Já o primeiro suplente do Deputado Fábio Raunheitti (PTB/RJ), Féres Osraia Nader (PTB/RJ), teve, no mesmo dia, representação oferecida contra si por parte da Mesa, como incurso na sanção do artigo 55, II, da Constituição c/c os artigos 240, II, e 244, § 2º, I a III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>316</sup> Segundo apuração da CPMI, as subvenções sociais recebidas pelas entidades educacionais e culturais dirigidas pelo suplente eram, em parte, destinadas ao aumento do patrimônio particular das instituições e, ainda, transferidas para as contas bancárias dos seus próprios conselheiros, restando comprovado que o suplente recebeu vários depósitos oriundos do Orçamento da União. Além de ser verificada a inveracidade da declaração de Féres Nader sobre a concessão de bolsas de estudo coletivas, descobriu-se que, nos anos-base de 1988 a 1992, ele omitiu rendimentos e patrimônio nas suas declarações de bens e rendimentos à Receita Federal e movimentou créditos bancários superiores aos seus ganhos e rendimentos.

Após instauração do processo perante a Comissão, Féres Nader impetrou, no dia 21 de março de 1994, o Mandado de Segurança n.º 21967, com pedido liminar, perante o Supremo Tribunal Federal. Defendeu a ilegalidade e a abusividade do ato, por inexistência de norma expressa que preveja perda de mandato ao suplente de deputado, razão pela qual não poderia constar no polo passivo da representação. Após a apresentação de informações pela Câmara dos Deputados – a qual comunicou que os fatos que deram ensejo à representação se referem

---

<sup>313</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 206, de 1994*. Declara a perda do mandato do Deputado Carlos Benevides. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento A ao n.º 052, 12 abr. 1994.

<sup>314</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 62, de 13/04/1994*. Declara a perda de mandato do deputado Carlos Eduardo Benevides Neto. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento ao n.º 054, p. 3, 14 abr. 1994.

<sup>315</sup> Ao menos com o indicador Carlos Eduardo Benevides Neto.

<sup>316</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 205, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*. Decreta a perda da qualidade de suplente e do conseqüente direito ao exercício do mandato de Deputado Federal por parte do Suplente Féres Nader, por falta de decoro no exercício da função. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 054, p. 5573-5620, 14 abr. 1994.

ao período em que Nader esteve no exercício do mandato parlamentar, podendo a Câmara inabilitá-lo para eventual futuro exercício –, o Ministro Carlos Velloso, no dia 5 de abril, indeferiu o pedido liminar, porque não eram ocorrentes os seus pressupostos.<sup>317</sup>

No dia 13 do mesmo mês, o parecer da Comissão foi discutido e votado em Plenário em votação secreta, da qual participaram 417 votantes, por 346 votos favoráveis, 42 contrários, 21 abstenções e 8 em branco. No dia seguinte, foi publicada a Resolução n.º 61, de 1994, a qual “decreta a perda da qualidade de suplente e do conseqüente direito do exercício do mandato de Deputado Federal, por parte do suplente Féres Nader, por falta de decore no exercício da função”.<sup>318</sup> Após a perda do mandato também do titular, Nader acionou, no dia 27 de abril, a jurisdição para que fosse reconhecido o seu direito a ser empossado, tornando-se sem efeito a convocação do segundo suplente realizada pela Mesa Diretora, diante da nulidade da aplicação a ele de pena não prevista no ordenamento jurídico.

O Ministro Francisco Rezek, no dia 28 de abril, indeferiu o pedido de liminar, por entender não preenchidos quaisquer de seus requisitos.<sup>319</sup> Para ele, o ordenamento jurídico resultaria estranho caso admitisse que a Casa legislativa pudesse suprimir o mandato parlamentar por falta de decore, mas não tolerasse que ela “ante igual premissa (e, naturalmente, no caso do suplente que haja estado em exercício por algum tempo), pudesse retirar a este último o título que o habilita à convocação”. Da decisão, o parlamentar interpôs Agravo Regimental ao Plenário, o qual, a despeito da divergência apresentada pelo Ministro Marco Aurélio, não restou conhecido, por não ser considerado cabível na hipótese.<sup>320</sup>

Quase dois meses depois da autuação do Mandado de Segurança n.º 22005, Féres Nader impetrou outra segurança para que fossem suspensos e, ao final, declarados nulos os efeitos da Resolução n.º 61, de 1994 – pedido que, segundo afirmou, por ser diverso do formulado anteriormente, não atrairia a prevenção do Ministro Francisco Rezek. Foi distribuído

---

<sup>317</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21967/DF*. Impetrante: Féres Osraia Nader. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 5 abr. 1994, DJ: 8 abr. 1994.

<sup>318</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 61, de 13/04/1994*. Decreta a perda da qualidade de suplente e do conseqüente direito do exercício do mandato de Deputado Federal, por parte do suplente Féres Nader, por falta de decore no exercício da função. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento ao n.º 054, p. 2, 14 abr. 1994.

<sup>319</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 22005/DF*. Impetrante: Féres Osraia Nader. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 28 abr. 1994, DJ: 3 maio 1994.

<sup>320</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 22005/DF*. Impetrante: Féres Osraia Nader. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, julgado em: 26 maio 1994, DJ: 30 set. 1994.

ao Ministro Carlos Velloso, que indeferiu o pedido liminar, no dia 22 de junho de 1994, por ausência do *fumus boni iuris*, e requisitou informações.<sup>321</sup>

Como já narrado, o titular do mandato, Deputado Fábio Raunheitti (PTB/RJ), também o perdeu em decorrência do apurado na CPMI, que encontrou uma série de irregularidades na aplicação das subvenções sociais que o complexo educacional dirigido pela família Raunheitti recebeu. Dentre outras, foi parcialmente desmentida a sua declaração de que os recursos eram usados para o patrocínio de bolsas de estudos, diante da apuração de que os valores foram ilegalmente utilizados na aquisição de bens permanentes e obras e na aplicação no mercado financeiro. Além de o parlamentar ter recebido renda das entidades, por meio de aluguéis e remuneração, ele omitiu rendimentos e patrimônio, nos anos-base de 1988 a 1992, das suas declarações de bens e rendimentos à Receita Federal e movimentou créditos bancários superiores aos seus ganhos e rendimentos.

Diante disso, a Comissão também entendeu que o Deputado teve procedimento incompatível com o decoro parlamentar, em razão da realização, “de forma continuada e com a colaboração de terceiros, de graves irregularidades em prejuízo ao erário, e que, inegavelmente, propiciaram a percepção [de sua parte] de vantagens indevidas”. A partir dessas conclusões, a Mesa, no dia 12 de abril de 1994, ofereceu representação em face do parlamentar, como incurso na sanção do artigo 55, II, da Constituição c/c os artigos 240, II, e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>322</sup>

Previamente às conclusões da CPMI, o parlamentar propôs, no dia 6 de janeiro de 1994, Ação Cautelar preparatória de Ação Declaratória em face da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Ele requereu o deferimento da cautelar, consistente na determinação de que a Mesa se abstinhasse de encaminhar representação à CCJR, até que fosse possível comprovar, em âmbito judicial, a inconsistência dos fatos a ele imputados. Entretanto, no dia 11 de janeiro, o Ministro Sepúlveda Pertence, no exercício da Presidência, negou seguimento à ação cautelar diante da incompetência originária do Supremo Tribunal Federal para a pretendida ação declaratória, bem como para a sua cautelar, com prejuízo do pedido liminar.<sup>323</sup>

---

<sup>321</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 22040/DF*. Impetrante: Féres Osraia Nader. Impetrada: Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 22 jun. 1994, DJ: 27 jun. 1994.

<sup>322</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 207, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato do Deputado Fábio Raunheitti. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 58, p. 6131-6198, 20 abr. 1994.

<sup>323</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Petição n.º 842/RJ*. Requerente: Fábio Raunheitti. Requerido: Mesa Diretora da Câmara Federal. Relator: Ministro Presidente. Brasília, 11 jan. 1994, DJ: 1º fev. 1994.

Após a aprovação na CCJR de parecer pela procedência da representação, ele foi, no dia 16 de abril de 1994, aprovado pelo Plenário em votação secreta, da qual participaram 371 votantes, por 329 votos favoráveis, 26 contrários, 12 abstenções e 4 brancos. A Resolução n.º 63, de 1994, declara a perda de seu mandato.<sup>324</sup> Esta pesquisa não localizou outros processos referentes à matéria que o parlamentar tenha ajuizado perante o Supremo Tribunal Federal.

Por sua vez, o envolvimento da Deputada Raquel Cândido e Silva (PDT/RO, PRN/RO, PTB/RO) no esquema, segundo apuração da CPMI, refere-se à constatação de uma série de irregularidades na destinação dos recursos públicos ao Instituto de Desenvolvimento Político e Social Eva Cândido, entidade destinada à prestação de assistência nas áreas de saúde, educação, habitação e trabalho, inclusive mediante repasse de valores a pessoas físicas, que, se não beneficiou a própria parlamentar, componente da diretoria do instituto, o fez em relação a terceiros, sem contrapartida legal que o justificasse. A gestão da entidade era, além de feita por ela, também por familiares e funcionários do seu gabinete. Entre 1989 e 1993, o repasse de verbas públicas havia sido por ela destinado à instituição, por meio do Adendo II à Lei Orçamentária. Após ser oficiada da recomendação de perda do mandato por infração ao decoro, a Mesa Diretora, no dia 23 de fevereiro de 1994, ofereceu representação em face da parlamentar, como incurso na sanção do artigo 55, II, da Constituição c/c os artigos 240, II, e 244, § 2º, I a II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>325</sup>

Três dias antes de o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, Raquel Cândido impetrou no Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança n.º 21998. Ela afirmou que, após encerrada a instrução probatória, foi ela intimada pela Comissão a se manifestar sobre documento novo, o que deixou de fazer, por ser esse estranho à peça acusatória e por já ter sido a manifestação defensiva apresentada. Contudo, o documento, extraído quando da instrução por parte do antigo Relator, que teve contra si arguida exceção de suspeição e, posteriormente, afastou-se da função, restou acolhido na análise de mérito. O ato, por modificar a representação após a resposta da ré, violaria a ampla defesa, razão pela qual requereu cautelarmente a suspensão do julgamento pelo Plenário e, no mérito, a anulação do Projeto de Resolução apresentado.

---

<sup>324</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 63, de 19/04/1994*. Decreta a perda do mandato do Deputado Fábio Raunheitti. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento ao n.º 58, p. 2, 20 abr. 1994.

<sup>325</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 209, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato da Deputada Raquel Cândido. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 58, p. 6198-6247, 20 abr. 1994.

No dia 18 de abril de 1994, o Ministro Francisco Rezek negou seguimento ao processo, em razão de, por terem sido consumados os apontados vícios no âmbito da CCJR, durante os trabalhos que conduziram ao Projeto de Resolução n.º 209, não poder o Presidente da Câmara dos Deputados ser tido como autoridade coatora, o que, por consequência, conduz à incompetência do Supremo Tribunal para o julgamento da segurança.<sup>326</sup>

Segundo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a parlamentar cometeu atos incompatíveis com o decoro parlamentar, por consubstanciarem abuso das prerrogativas constitucionais, percepção de vantagens indevidas e prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos dele decorrentes, em razão da destinação e da aplicação irregulares de recursos públicos, bem como diante da constatação de evolução e de movimentação patrimonial incompatíveis com a sua renda. Diante disso, no dia seguinte, o referido parecer pela procedência da representação foi aprovado pelo Plenário em votação secreta, da qual participaram 384 votantes, por 326 votos favoráveis, 28 contrários, 22 abstenções e 8 brancos. A Resolução n.º 64, de 1994, declara a perda de seu mandato.<sup>327</sup>

Presidente da Câmara dos Deputados no biênio 1991–1992, o influente parlamentar Ibsen Valls Pinheiro (PMDB/RS) também se viu envolvido no escândalo do Orçamento. Apesar de o Relatório Final da CPMI entender como não comprovada a denúncia originária – de conivência com a destinação das subvenções, quando estava na Presidência –, concluiu, diante de movimentações bancárias cuja origem dos recursos não foi localizada, que o deputado praticou “atos passíveis de caracterizar incompatibilidade com o decoro parlamentar, notadamente o enriquecimento sem causa e a prática de infração fiscal”. Acolhendo as conclusões do parecer, a Mesa, ainda em janeiro de 1994, ofereceu representação em face do parlamentar, como incurso na sanção do artigo 55, II, da Constituição c/c os artigos 240, II, e § 1º, I a III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>328</sup>

Um dia antes da apreciação do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, o parlamentar impetrou segurança para, liminarmente, exclusão do julgamento da Ordem do Dia e, no mérito, a declaração de nulidade

---

<sup>326</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21998/DF*. Impetrante: Raquel Cândido. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 18 abr. 1994, DJ: 26 abr. 1994.

<sup>327</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 64, de 19/04/1994*. Declara a perda do mandato da Deputada Raquel Cândido. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento ao n.º 58, p. 3, 20 abr. 1994.

<sup>328</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 211, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato do Senhor Deputado Ibsen Pinheiro. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 72, p. 7980-8079, 19 maio 1994.

do processo. Ele sustentou que a representação seria inepta, uma vez que a Constituição de 1988, além de trazer uma expressiva redução do *quorum* de julgamento em comparação com a de 1946, estabeleceu uma rigidez tipificante ao instituto, o que exigiria a exposição precisa dos fatos imputados ao “enriquecimento sem causa” e à “prática de infração fiscal”, requisito que a denúncia não cumpriu. Ademais, que houve violação à ampla defesa no indeferimento pelo Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da perícia de levantamento contábil e avaliação patrimonial requerida, assim como nulidade no julgamento, já que o parecer empreendeu uma *mutatio libelli*, porque alterou e inovou em relação à representação oferecida.

À uma hora da madrugada do dia 18 de maio de 1944, o Ministro Carlos Velloso examinou e indeferiu o pedido liminar, após fazer a ressalva da ilegitimidade passiva que, a seu ver, deveria ser analisada mais detidamente quando do julgamento final, uma vez que, tendo os vícios apontados ocorridos no âmbito da CCJR, não poderia a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ser apontada como órgão coator.<sup>329</sup>

O Ministro entendeu que o indeferimento da perícia não justificaria o deferimento do pedido, visto que cabe ao julgador apreciar e decidir sobre o cabimento da produção de provas, restando difícil, no âmbito do mandado de segurança, examinar a retidão da decisão. Tampouco a inépcia da inicial restaria caracterizada porque a representação faz expressa menção dos fatos passíveis a serem caracterizados como incompatíveis ao decoro parlamentar. Ainda, entendeu não haver risco de ineficácia da medida, caso, ao final, seja deferida, tendo em vista que “deferido o writ, a final, restaura-se o estado anterior”.

Levado à análise do Plenário, o parecer da Comissão de Constituição, e Justiça e de Redação, pela procedência da representação, concluiu que o enriquecimento sem causa e as irregularidades fiscais constatadas por parte do parlamentar “ora consistem em percepção de vantagens indevidas, ora em prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos dele decorrentes, ora no descumprimento de deveres a ele inerentes, ora na prática de atos que afetam a sua dignidade”. A amizade existente com aqueles envolvidos no esquema do Orçamento, bem como a inação do Deputado quando era Presidente na análise de requerimento de CPMI, não poderiam ser considerados motivos bastantes para o reconhecimento da violação, mas apenas fatos que se somam aos demais.

---

<sup>329</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 22019/DF*. Impetrante: Ibsen Pinheiro. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 18 maio 1994, DJ: 20 maio. 1994.

A Câmara, em votação secreta, da qual participaram 470 votantes, aprovou o parecer, por 269 votos favoráveis, 139 contrários, 24 abstenções, 9 brancos e 2 nulos. A Resolução n.º 65, de 1994, declara a perda de seu mandato.<sup>330</sup>

Muitos anos depois, o então *ombudsman* da Folha de S. Paulo, Marcelo Beraba, comentou sobre a polêmica de que a divulgação da cifra errada (US\$ 1 mil em US\$ 1 milhão) pela Revista Veja teria levado à cassação de um forte candidato a presidente do Brasil. Para ele, apesar do erro da imprensa à época, não foi isso que levou à condenação do parlamentar, pois “esse número foi corrigido nos dias que se seguiram, mas o valor que permaneceu ainda era alto. Ibsen conseguiu explicar algumas movimentações, não todas. E sua situação complicou-se”.<sup>331</sup> Como narra Carla Costa Teixeira, fatores centrais influenciaram na queda do deputado, tais como: a não detenção da hegemonia de seu partido; o aumento das expectativas para a sua condenação, em face à absolvição do Deputado Ricardo Fiuza (PFL/PE); as cobranças éticas em torno dele, que conduziu o *impeachment* do então Presidente Fernando Collor; e a própria defesa do parlamentar.<sup>332</sup> “O político Ibsen Pinheiro foi, assim, duramente penalizado por não ter se mantido à altura das virtudes que ele próprio havia pretendido personificar”.<sup>333</sup>

Por sua vez, o Deputado José Geraldo Ribeiro (PL/MG) teve contra si apontada uma série de irregularidades no Relatório Final da CPMI do orçamento, tais como o recebimento e a aplicação irregulares de subvenções sociais e dotações globais por três associações que fundou. Diante das conclusões da Comissão, foi oferecida Representação pela Mesa, no dia 2 de fevereiro de 1994, em seu desfavor, como incurso na sanção do artigo 55, II, da Constituição c/c os artigos 240, II, e § 1º, I a III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>334</sup>

O deputado, no dia 10 de fevereiro, impetrou segurança perante o Supremo Tribunal Federal. Alegou que a representação foi entregue pela Mesa à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sem os anexos e as provas aos quais se faz referência. Por isso, ao ser notificado pelo Presidente da CCJR, nos termos do artigo 240, § 3º, I, do Regimento Interno, para apresentar defesa escrita e indicar provas, no prazo de cinco sessões ordinárias da Câmara,

<sup>330</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 65, de 18/05/1994*. Declara a perda do mandato do Deputado Ibsen Pinheiro. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 72, p. 8079, 19 maio 1994.

<sup>331</sup> BERABA, Marcelo. O caso Ibsen Pinheiro. *Folha de S. Paulo, Ombudsman*, 22 ago. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ombudsma/om2208200401.htm>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>332</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoreo parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1998, p. 155.

<sup>333</sup> TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoreo parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1998, p. 156.

<sup>334</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 212, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato do Deputado José Geraldo. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 86, p. 9673-9719, 16 jun. 1994.

não teve acesso aos documentos referidos, mesmo depois de formalmente solicitá-los. Diante do término iminente do prazo para a apresentação de defesa, requereu cautelarmente a interrupção do prazo, até que lhe fossem fornecidos os anexos.

No dia 11 de fevereiro, ao observar que o próprio Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a partir do pedido do impetrante, oficiou ao Presidente da Casa para que fossem fornecidos dados que deveriam ter acompanhado a representação, o Ministro Marco Aurélio entendeu que a ausência de disposição desses ao impetrante, até o momento, inviabiliza a defesa, constitucionalmente garantida.<sup>335</sup> Sob esse argumento, deferiu o pedido liminar, para garantir ao impetrante o acesso aos documentos, com os consectários pertinentes, inclusive em relação ao prazo de defesa. Formulado um pedido de reconsideração pela Câmara dos Deputados, o Ministro, no dia 25 de fevereiro, entendeu-a incabível e anotou que “o documento de folha 66 revela que os documentos teriam sido colocados ao alcance da defesa após o início do prazo para defesa”.<sup>336</sup>

Ocorre que, como será analisado na seção secundária 3.1, no dia 17 de março o Plenário do Supremo Tribunal Federal – por entender que o ato examinado não é da Mesa da Câmara dos Deputados – acolheu preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* e, por consequência, não conheceu do mandado de segurança, cassando a medida liminar.

Votado no dia 15 de junho de 1994 em Plenário, o parecer da Comissão de Constituição, e Justiça e de Redação, pela procedência da representação, entendeu subsistirem quatro acusações contra o Deputado que implicam a prática de atos comissivos e omissivos, que, por estarem eivados de abuso das prerrogativas e de prática de irregularidades graves, são incompatíveis com o decoro parlamentar.<sup>337</sup> Na votação secreta, da qual participaram 387

---

<sup>335</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21920/DF*. Impetrante: José Geraldo Ribeiro. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 11 fev. 1994, DJ: 21 fev. 1994.

<sup>336</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21920/DF*. Impetrante: José Geraldo Ribeiro. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 25 fev. 1994, sem publicação no DJ.

<sup>337</sup> Segundo o parecer, subsistiriam as alegações de “1) O uso indevido de verbas públicas pelas Associações Culturais Pampulha, Caldas da Rainha, e Porto Velho. 2) A devolução irregular, pela Prefeitura de Taiobeiras: de metade de verba da subvenção conseguida pela interveniência do Dep. José Geraldo a uma entidade sobre a qual este exerce notória influência. 3) A atuação do representado no núcleo de poder da Comissão de Orçamento, para beneficiar municípios de sua influência político-eleitoral. 4) A atuação articulada entre empresa construtoras e consultoras, direta ou indiretamente, ligadas ao depoente, junto à Comissão de Orçamento” (BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 212, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*). Declara a perda do mandato do Deputado José Geraldo. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 86, p. 9673-9719, 16 jun. 1994, p. 9689).

votantes, contabilizaram-se 312 votos favoráveis, 59 contrários, 15 abstenções e 1 nulo. No dia seguinte, foi publicada a Resolução n.º 68, de 1991, que declara a perda de seu mandato.<sup>338</sup>

A relação dos parlamentares federais citados com as ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com eventuais processos de perda do mandato por quebra de decoro parlamentar pode ser observada no quadro 1:

Quadro 1 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 49ª legislatura (1991-1995) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasaram, a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza

Parlamentar (partido)	Resolução	Provocação	Condutas que embasaram a sanção	Artigos regimentais infringidos	Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo	Houve concessão de liminar?
Jabes Pinto Rabelo (PTB/RO, Sem Partido)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 13, de 07 de novembro de 1991	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Assinatura de uma falsa carteira de funcionário da Câmara dos Deputados a seu irmão, Abdiel Pinto Rabelo.	Artigos 240, II, e 244, § 2º, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	HC n.º 69082/DF (04/11/1991); MS n.º 21423/DF (05/11/1991); MS n.º 21443/DF (09/12/1991)	Não. Houve pedido liminar negado nas três ações.
Itsuo Takayama (PFL/MT, PP/MT, PSD/MT)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 54, de 15 de dezembro de 1993	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Recebimento de quantia em dólares estadunidenses para ingresso no Partido Social Democrático (PSD).	Artigos 240, II, e 244, § 2º, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	MS n.º 21831/DF (29/11/1993); MS n.º 21845/DF (06/12/1993); MS n.º 21848/DF (07/12/1993)	Não. Houve pedido liminar negado nas três ações.
Antônio Nobel Aires Moura (PTB/RO, PTR/RO, PP/RO, PSD/RO)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 53, de 15 de	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Oferecimento de vantagens financeiras a deputados para ingresso no Partido Social	Artigos 240, II, e 244, § 2º, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	MS n.º 21360/DF (13/08/1991), relativo ao PRC n.º 48/1991;	Sim, no MS n.º 21360/DF. Houve pedido liminar negado nas

<sup>338</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 68, de 15/06/1994*. Declara a perda de mandato do Deputado José Geraldo. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento B ao n.º 86, p. 2, 16 jun. 1994.

<b>Parlamentar (partido)</b>	<b>Resolução</b>	<b>Provocação</b>	<b>Condutas que embasaram a sanção</b>	<b>Artigos regimentais infringidos</b>	<b>Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo</b>	<b>Houve concessão de liminar?</b>
	dezembro de 1993		Democrático (PSD).		MS n.º 21831/DF (29/11/1993); MS n.º 21849/DF (07/12/1993)	outras duas ações.
Onaireves Nilo Rolim de Moura (PTB/PR, PSD/PR)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 55, de 15 de dezembro de 1993	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Oferecimento de vantagens financeiras a deputados para ingresso no Partido Social Democrático (PSD).	Artigos 240, II, e 244, § 2º, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	MS n.º 21831/DF (29/11/1993); MS n.º 21846/DF (07/12/1993); MS n.º 21850/DF (07/12/1993); MS n.º 21861/DF (14/12/1993); MS n.º 21862/DF (14/12/1993)	Não. Houve pedido liminar negado nas cinco ações.
Carlos Eduardo Benevides Neto (PMDB/CE)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 62, de 13 de abril de 1994	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Realização, de forma continuada e com a colaboração de terceiros, de irregularidades graves em prejuízo ao erário, que deram azo à percepção de vantagens indevidas (CPMI do Orçamento).	Artigos 240, II, e 244, § 2º, incisos I a III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	Não protocolou ações relacionadas ao tema.	Não se aplica.
Féres Osraia Nader (PTB/RJ)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 61, de 13 de abril de 1994	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Percepção de vantagens indevidas por meio das entidades que dirigia, as quais recebiam subvenções sociais e as	Artigo 240, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	MS n.º 21967/DF (21/03/1994); MS n.º 22005/DF (27/04/1994); MS n.º 22040/DF (21/06/1994)	Não. Houve pedido liminar negado nas três ações.

Parlamentar (partido)	Resolução	Provocação	Condutas que embasaram a sanção	Artigos regimentais infringidos	Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo	Houve concessão de liminar?
			destinavam de forma irregular (CPMI do Orçamento).			
Fábio Raunheitti (PTB/RJ)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 63, de 19 de abril de 1994	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Realização, de forma continuada e com a colaboração de terceiros, de graves irregularidades em prejuízo ao erário, e que, inegavelmente, propiciaram a percepção de vantagens indevidas (CPMI do Orçamento).	Artigos 240, II, e 244, § 2º, incisos I a III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	Pet. n.º 842/RJ (06/01/1994)	Não. Houve pedido liminar negado na ação.
Raquel Cândido e Silva (PDT/RO, PRN/RO, PTB/RO)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 64, de 19 de abril de 1994	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Abuso das prerrogativas constitucionais, percepção de vantagens indevidas e prática de irregularidades graves, decorrentes da destinação e da aplicação irregulares de recursos públicos (CPMI do Orçamento).	Artigos 240, II, e 244, § 2º, incisos I a III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	MS n.º 21998/DF (18/04/1994)	Não. Houve pedido liminar negado na ação.
Ibsen Valls Pinheiro (PMDB/RS)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 65, de 18 de maio de 1994	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Percepção de vantagens indevidas e prática de irregularidades graves, notadamente em razão de	Artigos 240, II, e 244, <i>caput</i> , e § 2º, incisos II e III, do Regimento Interno da	MS n.º 22019/DF (17/05/1994)	Não. Houve pedido liminar negado na ação.

Parlamentar (partido)	Resolução	Provocação	Condutas que embasaram a sanção	Artigos regimentais infringidos	Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo	Houve concessão de liminar?
			enriquecimento sem causa e de infração fiscal (CPMI do Orçamento).	Câmara dos Deputados		
José Geraldo Ribeiro (PL/MG)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 68, de 15 de junho de 1994	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Atos comissivos e omissivos que, por estarem eivados de abuso das prerrogativas e de prática de irregularidades graves, são incompatíveis com o decoro parlamentar (CPMI do Orçamento).	Artigos 240, II, e 244, § 2º, incisos I e III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	MS n.º 21920/DF (10/02/1994)	Sim, no MS n.º 21920/DF.

FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas dos sites do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Os partidos correspondem ao período entre a eleição ao cargo e o momento de sua perda.

## 2.2 50ª legislatura (1995-1999)

Durante a 50ª legislatura brasileira, compreendida do período de 1º de fevereiro de 1995 a 31 de janeiro de 1999, apenas um deputado federal perdeu o mandato por quebra de decoro parlamentar. Não foram constatadas, no período, alterações regimentais relevantes na Câmara dos Deputados quanto à sistemática da perda do mandato na hipótese.

O caso do Deputado Sérgio Augusto Naya (PP/MG, PPB/MG) se iniciou com um fato de grande repercussão nacional. No dia 22 de fevereiro de 1998, o edifício Palace II, erguido em região nobre do Rio de Janeiro, desabou. O Corregedor da Câmara dos Deputados verificou que, segundo apurado pela imprensa, a Construtora Sersan, responsável pela edificação do prédio, e de propriedade de Sérgio Naya, firmou contrato com entidade incluída nas vedações dispostas no artigo 54, I, *a*, da Constituição, tendo, ademais, o parlamentar admitido que

praticou o crime de falsidade ideológica, simulando a assinatura de Governador de Estado para apressar a tramitação de um projeto de construção de casas populares.

Diante do parecer, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em março de 1998, ofereceu representação em face do parlamentar, como incurso na sanção do artigo 55, II, e § 2º da Constituição c/c os artigos 240, II, e 244, § 2º, I e III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>339</sup> De igual forma, o Partido dos Trabalhadores propôs outra representação, tendo ambas sido analisadas em conjunto pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

No dia 17 de março de 1998, o parlamentar impetrou segurança em face do Relator da Comissão, na qual apontou como coator o ato de dispensa de oitiva de quatro testemunhas arroladas pela defesa e o indeferimento de inquirição de duas novas. Liminarmente, ele requereu que fosse suspensa a reunião da CCJR designada para o dia seguinte, com o fim de concluir a instrução, bem como a admissão da oitiva das testemunhas e da produção de prova pericial.

Em um primeiro momento, o Ministro Ilmar Galvão indeferiu o pedido liminar por verificar que a dispensa das testemunhas já arroladas se deu a critério da própria defesa e, em relação às outras, que seria necessário aguardar a prestação de informações pela autoridade apontada como coatora.<sup>340</sup> Juntados os esclarecimentos aos autos, o Ministro Relator deferiu o pedido liminar, por entender que o ato praticado no âmbito da CCJR não foi devidamente fundamentado, já que “não justifica o indeferimento da oitiva de testemunhas o fato de não haverem seus nomes figurado no rol inicial, se somente no curso da instrução aflorou a importância do depoimento como meio de prova”.<sup>341</sup>

Em seguida, o Relator do processo na CCJR informou que foram tomadas as medidas para o cumprimento da decisão, tendo sido colhido o depoimento de Robson Oliveira Novak e recebida, de Wanda Figueiredo Rezende, a comunicação, em resposta ao convite formulado pela Comissão, de que nada teria a acrescentar ao processo. O Relator acrescentou que, após ter solicitado a entrega por Artêmio Schiavon Carneiro da fita mencionada pela testemunha Robson, recebeu dele a negativa de a deter, tendo, com isso, encerrado a instrução processual.

---

<sup>339</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 180, de 1998 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato do Senhor Deputado Sérgio Augusto Naya. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1998, n.º 64, p. 9985-10032, p. 10113-10153, 16 abr. 1998.

<sup>340</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23077/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrado: Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 18 mar. 1998, DJ: 24 mar. 1998.

<sup>341</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23077/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrado: Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 19 mar. 1998, DJ: 25 mar. 1998.

Ocorre que, no dia 25 de março, Sérgio Naya impetrou nova segurança, em que alegou descumprimento da decisão no MS n.º 23077 e solicitou, liminarmente, a suspensão do processo e a determinação à Relatoria do processo na CCJR: *a)* de oitiva da testemunha Wanda Rezende; *b)* de requisição ao Presidente da Câmara a fita de vídeo em seu poder e a sua submissão ao exame do cinegrafista Robson Novak, e *c)* de apreensão da fita de vídeo de Artêmio Schiavon Carneiro, mediante diligência legal, ou, na sua impossibilidade, mediante oitiva formal.

Ao analisar o processo, o Ministro Ilmar Galvão entendeu que a medida liminar deferida não poderia se dar por cumprida, visto que a testemunha só tem direito a se recusar a depor nas hipóteses enumeradas em lei, devendo a autoridade impetrada usar dos meios próprios para afastar o embaraço apontado.<sup>342</sup> Em seguida, o Relator na CCJR informou já estarem em mais da metade da leitura do Relatório quando foram cientificados do deferimento da medida e pediu a reconsideração da decisão, diante da impossibilidade legal de realizar o ato de oitiva da testemunha Wanda Rezende. O Ministro, ao constar que o processo já teria tido a sua instrução encerrada e o julgamento iniciado, reconsiderou a decisão, no tocante à interrupção do curso do processo.<sup>343</sup>

No dia 30 de março, o impetrante solicitou nova análise dos pedidos. Diante da ausência eventual do Relator, os autos foram encaminhados ao Ministro Maurício Corrêa, que declarou suspeição. Foram remetidos, então, ao Ministro Nelson Jobim, o qual entendeu que permanecem os motivos que levaram à última decisão no processo, considerando que não há como se interromper uma instrução probatória que já se encerrou.<sup>344</sup>

Com a designação de julgamento em Plenário para o dia 15 de abril de 1998, o parlamentar impetrou o Mandado de Segurança n.º 23116 em face do Presidente da Câmara dos Deputados, no qual requereu liminarmente a suspensão do processo, a declaração de nulidade das sessões de leitura e de votação do parecer no âmbito da CCJR, a determinação de oitiva de Wanda Rezende, assim como a apreensão e o exame pericial das fitas de vídeo. O Ministro Ilmar Galvão indeferiu o pedido liminar, por entender que a inicial silenciou em relação às razões pelas quais, segundo o Relator da CCJR, não foi possível a oitiva da referida testemunha,

---

<sup>342</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23090/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrado: Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 26 mar. 1998, DJ: 31 mar. 1998.

<sup>343</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23090/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrado: Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 26 mar. 1998, DJ: 1º abr. 1998.

<sup>344</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Nelson Jobim). *Mandado de Segurança n.º 23090/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrado: Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 31 mar. 1998, DJ: 6 abr. 1998

e diante da informação de que uma das fitas já foi periciada pela Polícia Federal, sendo a outra objeto de regravação.<sup>345</sup>

O parecer da Comissão de Constituição, e Justiça e de Redação entendeu que as fitas não são frutos de uma montagem fraudulenta e comprovam que o parlamentar atribuiu para si mesmo a prática de condutas criminosas, como falsificação, falsidade ideológica e furto, além de ter dado conselho a costureiras para prática de fraude. Incorreu, com tudo isso, em atos incompatíveis com o decoro. Na data prevista, foi o parecer aprovado pelo Plenário em votação secreta, da qual participaram 471 votantes, por 277 votos favoráveis, 163 contrários, 21 abstenções e 10 brancos. A Resolução n.º 25, de 1998, declara a perda de seu mandato.<sup>346</sup>

Após a decisão da Casa legislativa, Sérgio Naya apresentou, ainda no âmbito do MS n.º 23116, pretensão cautelar de reintegração provisória no cargo, com o afastamento da inelegibilidade sobre ele incidente. No dia 24 de julho de 1998, o Ministro Presidente, Celso de Mello, indeferiu o pedido, por compreender que a pretensão esgotaria o objeto da própria ação mandamental, neutralizaria uma decisão da Câmara dos Deputados com presunção *iuris tantum* de legitimidade e privaria o parlamentar que assumiu a vaga do exercício do mandato, sem que ele sequer tenha sido citado, como litisconsorte passivo necessário.<sup>347</sup>

Interposto Agravo Regimental à decisão, o Ministro Celso de Mello negou seu seguimento, diante do descabimento, na espécie, desse meio de impugnação recursal, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal.<sup>348</sup> No dia 26 de junho, o parlamentar impetrou o quarto mandado de segurança, mas o Ministro Ilmar Galvão logo indeferiu a inicial, por considerá-la uma simples reprodução dos demais, com o mesmo pedido (declaração de nulidade do processo de perda do mandato) e causa de pedir (indispensabilidade da oitiva de testemunha e exame técnico de fita magnética), sem que tenha sido efetivamente demonstrado o prejuízo à defesa

---

<sup>345</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23116/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Marconi Perillo, Nelson Otch. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 2 abr. 1998, DJ: 20 abr. 1998.

<sup>346</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 25, de 15/04/1998*. Declara a perda de mandato do Senhor Deputado Sérgio Augusto Naya. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1998, suplemento A ao n.º 64, p. 3, 16 abr. 1998.

<sup>347</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Celso de Mello). *Mandado de Segurança n.º 23116/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Marconi Perillo, Nelson Otch. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 24 jul. 1998, DJ: 6 ago. 1998.

<sup>348</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Celso de Mello). *Mandado de Segurança n.º 23116/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Marconi Perillo, Nelson Otch. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 30 jun. 1998, DJ: 10 ago. 1998.

no julgamento, o qual não utilizou da prova reclamada.<sup>349</sup> A decisão, em sede de análise de recurso pelo Plenário, foi mantida pelos seus próprios fundamentos.<sup>350</sup>

A relação do parlamentar federal citado com as ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com eventuais processos de perda do mandato por quebra de decoro parlamentar pode ser observada no quadro 2:

Quadro 2 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 50ª legislatura (1995-1999) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasam a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza

Parlamentar (partido)	Resolução	Provocação	Condutas que embasaram a sanção	Artigos regimentais infringidos	Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo	Houve concessão de liminar?
Sérgio Augusto Naya (PP/MG, PPB/MG)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 25, de 15 de abril de 1998	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados; PT	Atos incompatíveis com o decoro, consistentes na atribuição para si mesmo da prática de condutas criminosas, como falsificação, falsidade ideológica e furto, além de ter dado conselho a costureiras para a prática de fraude.	Artigos 240, II, e 244, <i>caput</i> e inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	MS n.º 23077/DF (17/03/1998); MS n.º 23090/DF (25/03/1998); MS n.º 23116/DF (14/04/1998); MS n.º 23179/DF (26/06/1998)	Sim, no MS n.º 23077/DF. Houve pedido liminar negado nas outras três ações.

FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas dos sites do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Os partidos correspondem ao período entre a eleição ao cargo e o momento de sua perda.

<sup>349</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23179/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Marconi Perillo, Nelson Otch. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 29 jun. 1998, sem publicação no DJ.

<sup>350</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Agravo Regimental em Mandado de Segurança n.º 23179/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Marconi Perillo, Nelson Otch. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, julgado em: 1º jul. 1998, DJ: 16 out. 1998.

### 2.3 51ª legislatura (1999-2003)

Durante a 51ª legislatura brasileira, compreendida do período de 1º de fevereiro de 1999 a 31 de janeiro de 2003, três parlamentares federais perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar: dois deputados federais e um senador da república.

No tocante à Câmara dos Deputados, alterações regimentais empreendidas durante o período são dignas de nota. Inicialmente, no dia 20 de junho de 2000, a não reassunção, em quinze dias, do exercício do mandato, na hipótese de exoneração de cargo previsto no artigo 56, inciso I, da Constituição, foi incluída pela Resolução n.º 16 como uma das hipóteses de falta de decoro parlamentar. A partir do dia 10 de outubro de 2001 sobreveio o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (Resolução da Câmara dos Deputados n.º 25, de 2001), que, além de revogar os artigos 245 a 248 e alterar os artigos 240, § 3º, e 244, todos do Regimento Interno, conferiu nova regulação à hipótese. A definição das condutas puníveis, do processo disciplinar e das penalidades aplicáveis passou a ficar regimentalmente a cargo do Código de Ética. A norma será discorrida na apresentação da legislatura seguinte, a 52ª (2003-2007), em razão de o seu advento ser posterior aos casos tratados neste item.

O processo do Deputado Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque Neto (PFL/AL, PTN/AL) se iniciou com a representação da Mesa da Câmara em seu desfavor, como incurso na sanção do artigo 55, II, e § 1º da Constituição c/c os artigos 240, II, e 244, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>351</sup> A sua origem remonta à apuração por parte de Comissão de Sindicância destinada a apurar os fatos relacionados ao crime de homicídio perpetrado contra Ceci Cunha (PSDB/AL), pouco antes de sua diplomação, conjuntamente com seu marido e familiares. A apuração foi solicitada pela Deputada Maria Laura (PT/DF), que discorreu que o parlamentar foi beneficiado diretamente do fato, por ser primeiro suplente da vítima e se afigurar como o principal suspeito do delito.

Após as conclusões da Comissão de Sindicância, a Mesa Diretora, no dia 28 de janeiro de 1999, entendeu por acolher o relatório “**exclusivamente** no que concerne às conclusões no sentido da perda do mandato do Deputado Talvane Albuquerque, por comportamento incompatível com o decoro parlamentar” e encaminhar a documentação ao exame da Mesa a

---

<sup>351</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução s/n.º*. Declara a perda do mandato do Deputado Talvane Albuquerque por quebra de decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano 1999, suplemento ao n.º 53, 26 mar. 1999.

ser eleita no dia 2 de fevereiro daquele ano. A partir da nova legislatura, o processo começou a tramitar perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

No dia 23 do referido mês, Talvane Albuquerque impetrou o Mandado de Segurança n.º 23388 considerando a representação encaminhada pela Mesa Diretora no dia 3 de fevereiro à Comissão de Constituição e Justiça e Redação, por sustentar que o ato foi inconstitucional e ilegal, uma vez que os fatos imputados teriam sido praticados no exercício da legislatura anterior, que findou em 31 de janeiro de 1999. Juntou parecer de Inocêncio Mártires Coelho, o qual defendeu que, extintos os mandatos, vão as ações neles praticados – boas ou más – para a História, razão pela qual não é possível que fatos anteriores à diplomação possam ser imputados, ainda que o parlamentar, na época, estivesse exercendo outro mandato. Requeveu liminarmente a suspensão da tramitação do processo na CCJR e, no mérito, a sua extinção.

Quando solicitadas, as informações foram prestadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados no dia 31 de março, momento no qual o parecer pela procedência da representação já havia sido aprovado pela Comissão. O Ministro Néri da Silveira, ao negar o pedido liminar, por ausência de relevância dos fundamentos da impetração e comprovação de ineficácia da segurança, caso posteriormente ela fosse deferida, apontou, entre outras coisas, que a Presidência da Câmara aduziu que os fatos imputados ocorreram após as eleições, razão pela qual o eleitorado não teve a oportunidade de apreciar a sua conduta.<sup>352</sup>

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Redação pela procedência da representação, em razão da prática de condutas ilícitas pelo parlamentar,<sup>353</sup> foi aprovado, no dia 7 de abril de 1999, pelo Plenário em votação secreta, da qual participaram 476 votantes, por 425 votos favoráveis, 29 contrários, 21 abstenções e 1 brancos. A Resolução n.º 3, de 1999, declara a perda de seu mandato.<sup>354</sup> Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal denegou o MS n.º 23388, decisão versada adiante.

---

<sup>352</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23388/DF*. Impetrante: Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque Neto. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 5 abr. 1999, DJ: 12 abr. 1999.

<sup>353</sup> Ao final, o parecer aponta que “À luz do conceito de decoro que expusemos inicialmente, mais não é necessário para se concluir que houve sua quebra no caso que se examina. Não mantém o decoro o parlamentar que presta favores inexplicáveis a notório pistoleiro, auxilia que pessoas de suas relações se furtem às ações das autoridades ou negocia com comerciantes ilícitos.” (BRASIL. *Projeto de Resolução s/n.º, de 1999 (discussão e votação em Plenário)*). Declara a perda do mandato do Deputado Talvane Albuquerque por quebra de decoro parlamentar. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1999, n.º 60, p. 14057-14126, 8 abr. 1999, p. 14091).

<sup>354</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 3, de 07/04/1999*. Declara a perda de mandato do Senhor Deputado Talvane Albuquerque. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1999, suplemento ao n.º 60, p. 3, 8 abr. 1999.

Por sua vez, o Deputado Hildebrando Pascoal Nogueira Neto (PFL/AC, Sem Partido) teve, no dia 12 de agosto de 1999, contra si oferecida representação pela Mesa Diretora como incurso na sanção do artigo 55, II, e § 1º, da Constituição c/c os artigos 240, II, e 244, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>355</sup> A representação foi fruto do acolhimento das conclusões da Comissão de Sindicância instaurada para apurar as denúncias feitas perante Comissão Parlamentar de Inquérito. Destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico, a Comissão foi instalada em 13 de abril de 1999 a partir do Requerimento n.º 1, de 1999, do Deputado Moroni Torgan (PSDB/CE), e, durante os trabalhos, ensejou requerimento à Corregedoria de provocação pela Mesa da perda do mandato do parlamentar, em razão das acusações de cometimento de delitos, “do narcotráfico à prática de homicídios com técnicas de esquadrão de morte”, cujas provas e indícios foram colhidos na CPI.

No dia 21 de setembro de 1999, o parlamentar impetrou o Mandado de Segurança n.º 23529 em face da representação oferecida pela Mesa. Ele apontou ser o ato ilegal, por dois motivos principais. Primeiro, por se basear em depoimentos prestados na CPI do narcotráfico, colhidos sem o crivo da ampla defesa e do contraditório. Segundo, por ser a conduta apontada como indecorosa atípica, diante da ausência de indicação de qual dos três incisos do artigo 244, § 2º, do Regimento Interno que teria sido infringido. Em liminar, requereu a suspensão da votação do parecer perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pautada para o dia seguinte, assim como de todo o processo. No mérito, pugnou-se pela declaração de nulidade da representação e de todos os seus atos subsequentes.

Foi distribuído o processo ao Ministro Ilmar Galvão, que declarou impedimento para atuar no *writ*. Remetido ao Ministro Octavio Gallotti, foi o pedido liminar por ele indeferido no dia 22 de setembro de 1999, em razão da falta de liquidez e relevância de fundamentação jurídica.<sup>356</sup> No mesmo dia, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação foi votado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

---

<sup>355</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 1, de 1999*. Declara a perda do mandato do Deputado Hildebrando Pascoal, por quebra de decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano 1999, suplemento ao n.º 151, 17 set. 1999.

<sup>356</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23529/DF*. Impetrante: Hildebrando Pascoal Nogueira Neto. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 22 set. 1999, DJ: 28 set. 1999.

O referido parecer pela procedência da representação, em razão da prática de condutas ilícitas pelo parlamentar, que atentam contra a legalidade e a moralidade,<sup>357</sup> foi aprovado pelo Plenário em votação secreta, da qual participaram 467 votantes, por 394 votos favoráveis, 41 contrários, 25 abstenções e 7 brancos. A Resolução n.º 6, de 1999, declara a perda de seu mandato.<sup>358</sup> Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal conheceu, em parte, do MS n.º 23529, e, na parte conhecida, denegou-o, como se apresenta adiante.

Por sua vez, a primeira perda de mandato no âmbito do Senado Federal se conferiu após a edição do Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução do Senado Federal n.º 20, de 1993) pela Casa legislativa. A norma dispôs, em seu Capítulo I, os deveres fundamentais dos membros da Casa e apontou as vedações constitucionais e regimentais previstas aos Senadores – e, em determinados casos, extensíveis ao cônjuge ou companheiro –, respectivamente, nos artigos 3º e 4º. Além do abuso das prerrogativas parlamentares e da percepção de vantagens indevidas, a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes foi elencada como uma conduta incompatível com a ética e o decoro parlamentar (art. 5º).

No Capítulo V do Código, foram previstas as medidas disciplinares de advertência, censura, perda temporária do exercício do mandato e perda do mandato, com o estabelecimento de graduações em sua aplicação. Para zelar pela dignidade do mandato parlamentar, a norma instituiu o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, constituído por quinze titulares e quinze suplentes, eleitos para um período de dois anos, observado na composição, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade partidária e o revezamento entre partidos e blocos parlamentares (Capítulo VII). Ao órgão foi atribuída a competência de instruir o processo disciplinar que verse sobre a aplicação das penalidades de perda temporária do exercício do mandato e de perda do mandato (artigos 14 e 15).

---

<sup>357</sup> O parecer aponta que restou comprovado que o Deputado “admite que fez os bilhetes de salvo conduto para pessoas quaisquer pela política ‘para livrar de IPVA atrasado e falta de equipamento obrigatório de veículo’, considera isso ‘normal’ e ainda diz que ‘todo parlamentar faz’; admite a posse de armas irregulares; é acusado por várias pessoas, inclusive um Delegado da Polícia Federal, que traz aos autos gravações de conversas telefônicas que atribuem ao Deputado Hildebrando o intento da morte das autoridades que conduzam à sua eventual cassação, e que diversas pessoas, segundo informa a Polícia Federal, revelam que esses fatos ocorreram em julho de 1999; convive cordialmente, e até em amizade fraterna, com notórios criminosos como o Sargento Alex e o Delegado Bayma, o que resulta de vários depoimentos” (BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 1, de 1999 (discussão e votação em Plenário)*). Declara a perda do mandato do Deputado Hildebrando Pascoal, por quebra de decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano 1999, n.º 155, p. 43928-43994, 23 set. 1999, p. 43948).

<sup>358</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 6, de 22/09/1999*. Declara a perda do mandato do Deputado Hildebrando Pascoal, por quebra de decoro parlamentar. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1999, suplemento ao n.º 155, p. 3, 23 set. 1999.

Em caso de aprovação de parecer pela perda, o processo seria remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania “para exame dos aspectos constitucional, legal e jurídico” (art. 15, V) e, posteriormente, encaminhado à Mesa para leitura no Expediente, publicação no Diário e distribuição em avulsos para inclusão em Ordem do Dia (art. 15, VI). Em Plenário, a decisão final é dada por escrutínio secreto e maioria absoluta de votos (art. 55, § 2º, Constituição). De maneira expressa, faculta-se que o Senador constitua advogado para sua defesa, ao qual se assegura a atuação em todas as fases do processo (art. 16).

Em incremento à participação da cidadania, o Código de Ética trouxe uma novidade: ainda que os legitimados ativos para a apresentação de representação contra parlamentar sejam os dispostos constitucionalmente, possibilitou-se que qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica ofereça diretamente ao Conselho de Ética denúncia de descumprimento de normas por membro do Senado. Diante dessa hipótese, o órgão deve, em trinta dias, realizar apuração preliminar e sumária dos fatos e, conforme o caso, promover a aplicação de medida disciplinar ou realizar a instrução de processo (art. 17, *caput* e §§ 2º e 3º). O Conselho também foi habilitado a apurar conduta de senador de ofício, ou seja, independente de denúncia ou provocação (art. 17, § 4º).

O Senador Luiz Estevão de Oliveira Neto (PMDB/DF) teve contra si apresentada Representação pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Verde (PV) e Partido Liberal (PL) para apurar quebra de decoro parlamentar de sua parte.<sup>359</sup> A representação foi recebida pela Presidência no dia 8 de dezembro de 1999 e encaminhada à Advocacia do Senado Federal, que elaborou parecer e remeteu o processo à Corregedoria, a qual, por sua vez, encaminhou a matéria ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no dia 1º de fevereiro de 2000.

A razão da provocação do Conselho de Ética advém dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a apurar irregularidades praticadas no âmbito do Poder Judiciário, que revelou um desvio no montante de mais de R\$ 169 milhões da construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, como disposto em seu Relatório Final.<sup>360</sup> Além

---

<sup>359</sup> BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 66 e Parecer n.º 667, de 2000*. Decreta a perda do mandato do Senador Luiz Estevão. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, ano 2000, n.º 104, p. 13486-13553, 22 jun. 2000.

<sup>360</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, fatos do conhecimento do Congresso Nacional, e outros divulgados pela imprensa, contendo denúncias concretas a respeito da existência de irregularidades praticadas por integrantes de Tribunais Superiores, de Tribunais Regionais, e de Tribunais de Justiça. *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito*. 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/82033>. Acesso em: 5 maio 2023.

de outros achados, a CPI teria identificado relações indevidas entre o Grupo Monteiro de Barros, responsável pela obra, e o Grupo OK, de Luiz Estevão. A partir disso, requereu ao Ministério Público a investigação do Senador pela prática dos delitos de enriquecimento ilícito, improbidade administrativa, falsidade ideológica e crime contra o sistema financeiro. Os partidos, por sua vez, entenderam ser necessária a apuração da ocorrência de quebra de decoro por parte do senador.

O parecer aprovado na Comissão de Ética concluiu que, diante dos indícios existentes, o senador praticou, mesmo antes de ser eleito, diversos ilícitos penais, sendo alguns apenas conhecidos depois de seu ingresso na Casa legislativa, o que refletiu em sua reputação e imagem pública, e, depois da diplomação e no decorrer do mandato, incorreu em desvios éticos na intenção de obter vantagens pessoais e negar ou ocultar as práticas delituosas anteriores. Foi remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a qual entendeu inexistirem vícios de constitucionalidade, legalidade e juridicidade no processo. No dia 28 de junho de 2000, o Plenário, em sessão extraordinária secreta, aprovou a perda do mandato do senador. A Resolução n.º 51, de 2000, decreta-a.<sup>361</sup>

Em outubro do mesmo ano, Luiz Estevão impetrou o Mandado de Segurança n.º 23801, para que fosse determinada a desconstituição do ato e de seus efeitos jurídicos. Alegou que as seguintes nulidades formais invalidariam o processo que levou à perda de seu mandato: *a)* vício de origem, por defeito de representação dos partidos políticos; *b)* nulidade do parecer, em razão da fundamentação em fatos anteriores ao mandato e em fatos estranhos à representação; *c)* nulidade na colheita de provas isoladamente pelo Relator no Conselho de Ética; *d)* cerceamento de defesa, em razão da impossibilidade de manifestação sobre os documentos apresentados no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da ausência, no Conselho de Ética, de enfrentamento dos quesitos da defesa no laudo pericial; *e)* impedimento do Relator designado para analisar a constitucionalidade, a legalidade e a juridicidade da iniciativa.

Frente à ausência de pedido liminar, o processo teve informações prestadas pelo Senado Federal e parecer pela Procuradoria-Geral da República ainda em março de 2001, mas foi à pauta apenas em abril de 2008, sem ter sido julgado pelo Plenário. Ao ser debatido, em 1º

---

<sup>361</sup> BRASIL. *Resolução do Senado Federal n.º 51, de 28/06/2000*. Decreta a perda do mandato do Senador Luiz Estevão. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, ano LV, n.º 107, p. 14008, 29 jun. 2000.

de setembro de 2010, foi retirado de pauta por indicação do Ministro Relator, que, no dia 27 de agosto daquele ano, julgou a segurança prejudicada, por perda superveniente do objeto.<sup>362</sup>

A relação dos parlamentares federais citados com as ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com eventuais processos de perda do mandato por quebra de decoro parlamentar pode ser observada no quadro 3:

Quadro 3 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 51ª legislatura (1999-2003) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasaram a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza

Parlamentar (partido)	Resolução	Provocação	Condutas que embasaram a sanção	Artigos regimentais infringidos	Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo	Houve concessão de liminar?
Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque Neto (PFL/AL, PTN/AL)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 3, de 07 de abril de 1999	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Envolvimento no crime de homicídio perpetrado contra Ceci Cunha, sendo comprovado que realizou condutas ilícitas.	Artigos 240, II, e 244, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	MS n.º 23388/DF (22/03/1999)	Não. Houve pedido liminar negado na ação.
Hildebrando Pascoal Nogueira Neto (PFL/AC, Sem Partido)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 06, de 22 de setembro de 1999	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Prática de condutas ilícitas que atentam contra a legalidade e a moralidade.	Artigos 240, II, e 244, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados	MS n.º 23529/DF (21/09/1999)	Não. Houve pedido liminar negado na ação.
Luiz Estevão de Oliveira Neto (PMDB/DF)	Resolução do Senado Federal n.º 51, de 28 de junho de 2000	PT, PDT, PSB, PPS, PCdoB, PV, PL	Prática de ilícitos penais, mesmo antes do exercício do mandato, e de desvios éticos, posteriormente	Artigo 5º, I, da Resolução n.º 20, de 1993, do Senado Federal	MS n.º 23801/DF (26/10/2000)	Não se aplica.

<sup>362</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23801/DF*. Impetrante: Luiz Estevão de Oliveira Neto. Impetrado: Presidente do Senado Federal, Senador Valmir Antônio Amaral. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 27 ago. 2010, DJe: 02 set. 2010.

<b>Parlamentar (partido)</b>	<b>Resolução</b>	<b>Provocação</b>	<b>Condutas que embasaram a sanção</b>	<b>Artigos regimentais infringidos</b>	<b>Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo</b>	<b>Houve concessão de liminar?</b>
			à diplomação, na intenção de obter vantagens pessoais e negar ou ocultar práticas delituosas anteriores (CPI do Judiciário).			

FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas dos sites do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Os partidos correspondem ao período entre a eleição ao cargo e o momento de sua perda.

#### 2.4 52ª legislatura (2003-2007)

Durante a 52ª legislatura brasileira, compreendida do período de 1º de fevereiro de 2003 a 31 de janeiro de 2007, quatro deputados federais perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar.

Em vigor desde 10 de outubro de 2001, o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, de forma semelhante ao do Senado, estabeleceu, em seu Capítulo II, os deveres fundamentais dos membros da Casa e apontou as condutas tidas como incompatíveis e como atentatórias ao decoro parlamentar, respectivamente, nos artigos 4º e 5º.

Em expansão às penalidades anteriormente dispostas no artigo 244 do Regimento, passaram a ser aplicáveis as penas de censura, verbal ou escrita, suspensão de prerrogativas regimentais, suspensão temporária do exercício do mandato e perda do mandato, oportunidade na qual deverão ser consideradas “a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Câmara dos Deputados, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do infrator” (art. 10, parágrafo único).

Da mesma forma que no Senado Federal, instituiu-se um Conselho de Ética e Decoro Parlamentar para a preservação da dignidade do mandato parlamentar, cuja composição, formada por quinze titulares e quinze suplentes, eleitos para um período de dois anos, deve atender ao princípio da proporcionalidade partidária (artigos 6º e 7º). Dentre outras

competências, o órgão foi incumbido, no caso da aplicação das penalidades de suspensão temporária do exercício do mandato e de perda do mandato, de “instaurar o processo disciplinar e proceder a todos os atos necessários à sua instrução” (artigos 6º, III, e 14).

Apesar de, por determinação constitucional, a votação em Plenário ser realizada por escrutínio secreto, o Código dispôs serem abertas a discussão e a votação de parecer no âmbito do Conselho (art. 14, VII). Após aprovação do parecer, dispôs-se que o processo, se relativo à perda do mandato, deve ser apreciado pelo Plenário em até noventa dias (art. 16, § 1º). De igual forma à regulação do Senado, facultou-se ao deputado(a) a constituição de advogado, cuja atuação é garantida em todas as fases do processo (art. 15, *caput*).

O Código de Ética da Câmara também previu a possibilidade de participação da cidadania por meio da apresentação de denúncias, mas elas devem ser direcionadas à Mesa Diretora, e não diretamente ao Conselho, como disposto no Código do Senado Federal (artigos 13, I, e 14, § 2º). Em caso de pedido de aplicação da penalidade de suspensão de prerrogativas regimentais, a Mesa, após verificar a existência dos fatos e das provas, deve encaminhar a denúncia para instrução do conselho (art. 13, I a IV). Caso seja requerida a penalidade de suspensão temporária do exercício do mandato ou de perda do mandato, não pode a denúncia deixar de ser conhecida, devendo a Mesa emitir parecer fundamentado que determine o seu arquivamento ou o seu envio ao Conselho (art. 14, §§ 2º e 3º).

No dia 27 de outubro de 2004, uma matéria da Revista Veja intitulada “Vende-se uma CPI” divulgou gravações nas quais o Deputado André Luiz Lopes da Silva (PMDB/RJ, Sem Partido) exigia R\$ 4 milhões de um sócio de Carlos Augusto de Almeida Ramos, conhecido como Carlinhos Cachoeira, para retirar o nome do empresário do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, mediante o oferecimento de quantia aos deputados. Com essas denúncias, o Presidente da Câmara constituiu uma Comissão de Sindicância, composta de quatro integrantes do Conselho de Ética e coordenada pelo Corregedor, para, no prazo de vinte sessões, apresentar relatório.

Logo de início intimado pela Comissão para apresentar manifestação, o Deputado requereu dilações do prazo conferido, em razão das condições de saúde por ele apresentadas após sofrer acidente automobilístico no dia 26 de outubro. Na análise do primeiro requerimento, o Corregedor deferiu a prorrogação por igual período; na análise de novo pedido, entretanto, manteve a data limite.

O parlamentar se insurgiu perante o Supremo Tribunal Federal em relação a esse ato no dia 22 de novembro, data próxima à deliberação do relatório pela Comissão de Sindicância. Diante, segundo argumentou, da necessidade de assegurar as garantias do contraditório e da

ampla defesa, pleiteou liminarmente a paralisação dos atos da Comissão. No mérito, requereu o reconhecimento do seu direito de produção de provas antes da finalização da instrução.

O Ministro Ayres Britto não concedeu a medida acauteladora, por falta de seus pressupostos.<sup>363</sup> Para ele, a sindicância ainda não é um processo administrativo, já que apenas consiste em um procedimento prévio à abertura de processo que vise ou possa levar à perda do mandato. Apenas a partir dessa instauração, o parlamentar passa a ter assegurada toda a amplitude do direito ao contraditório e à ampla defesa. Pedida reconsideração, foi negada.<sup>364</sup>

A Mesa Diretora, no dia 25 de novembro de 2004, ao acolher as conclusões da Comissão de Sindicância, ofereceu representação em face do parlamentar, como incurso na sanção do artigo 55, II, e § 1º, da Constituição c/c o artigo 4º, I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, encaminhando-a ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Casa. No dia 16 de dezembro, o parlamentar requereu liminar de suspensão do processo perante o Conselho de Ética, por sustentar que as gravações utilizadas pelo Corregedor, no âmbito da Sindicância, foram colhidas de forma ilícita. No mérito, pugnou pela declaração de imprestabilidade da prova utilizada, com a consequente determinação de arquivamento da representação oferecida pela Mesa Diretora.

Foi distribuída ao Ministro Eros Grau, o qual suscitou eventual prevenção do Relator do MS n.º 25128, em razão de serem os processos referentes à mesma Sindicância. No entanto, o Ministro Presidente, Nelson Jobim, determinou a manutenção da relatoria designada, por outro ato ter sido impugnado, ainda que praticado no mesmo âmbito do anterior. Por se tratar de período de recesso forense, a apreciação da liminar foi feita pela Presidência. Em seu exercício no dia 20 de dezembro de 2004, a Ministra Ellen Gracie negou seguimento ao *writ*, com prejuízo do requerimento cautelar.<sup>365</sup>

A Ministra entendeu que é inviável a suspensão do processo perante o Conselho de Ética por ato do Corregedor, uma vez que, a partir do exame do Regimento Interno da Câmara dos Deputados combinado com o Código de Ética e Decoro Parlamentar, a ele não compete o processamento dos feitos em tramitação perante o Conselho de Ética, mas apenas promover a

---

<sup>363</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25128/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Corregedor da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 23 nov. 2004, DJ: 29 nov. 2004.

<sup>364</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25128/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Corregedor da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 29 nov. 2004, DJ: 7 dez. 2004.

<sup>365</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie, Vice-Presidente). *Mandado de Segurança n.º 25164/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Corregedor da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 20 dez. 2004, DJ: 01 fev. 2005.

garantia do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito da Casa legislativa respectiva (art. 267, parágrafo único, da Resolução n.º 17, de 1989). Da decisão não houve recurso.

Após o encerramento da instrução no âmbito do Conselho de Ética em 1º de março de 2005, o parlamentar impetrou segurança, com o objetivo de fustigar o indeferimento das acareações por ele requisitadas, em violação ao contraditório e à ampla defesa. Requereu liminar de suspensão do processo perante o Conselho, garantindo-se, ao final, a realização das acareações antes de o órgão exarar seu juízo. No entanto, a liminar foi negada pelo Ministro Celso de Mello, pelo fato de os fundamentos da decisão do Conselho aparentemente descaracterizarem a plausibilidade jurídica do pedido.<sup>366</sup>

Antes da decisão do Ministro Celso de Mello, André Luiz impetrou o Mandado de Segurança n.º 25286 no dia 8 de março de 2005. Narrou que seu advogado recebeu ofício do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados no dia 5 de março, o qual enviou o relatório da representação e informou que a discussão e a votação do parecer do Relator haviam sido pautadas para o dia 8 daquele mês, às 14h00. Todavia, sustentou que o artigo 17 do Regulamento do Conselho, ao prever que o parecer deve ser apreciado no prazo de cinco sessões ordinárias, deve ser lido como uma garantia de tempo hábil para a defesa se preparar. Diante da complexidade da representação, requereu liminar para suspender os atos do órgão e determinar a redesignação da deliberação do parecer para a quinta sessão do Conselho, em 11 de março.

O Ministro Eros Grau apontou a impossibilidade de análise do pedido liminar em tempo hábil, uma vez que o protocolo do *writ* foi feito vinte e dois minutos depois da consumação do ato apontado como coator, tendo os autos chegado ao gabinete às 16h48. Por considerar que o ato administrativo atacado havia exaurido os seus efeitos, o Ministro julgou prejudicado o mandado de segurança, diante da perda de seu objeto.<sup>367</sup>

O parecer aprovado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados entendeu que houve comprovação, a partir dos elementos de prova analisados, de que o parlamentar “[...] exigiu ou tentou extorquir dinheiro de Carlinhos Cachoeira para influir no sentido de ser modificado o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro”; o que se qualifica como conduta

---

<sup>366</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25280/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 08 abr. 2005, DJ: 15 abr. 2005.

<sup>367</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25286/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 08 mar. 2005, DJ: 15 mar. 2005.

indecorosa. Apesar de estar em pauta do Plenário desde 16 de março, a matéria foi apreciada somente no dia 4 de maio de 2005. Nesse dia, a representação foi aprovada em votação secreta, da qual participaram 451 votantes, por 311 votos favoráveis, 104 contrários, 33 abstenções e 3 brancos. A Resolução n.º 32, de 2005, declara a perda de seu mandato.<sup>368</sup>

No dia 30 do mês de maio, o parlamentar impetrou o Mandado de Segurança n.º 25441. Sustentou que a sessão não poderia ter sido realizada, uma vez que a pauta estava trancada pela pendência de análise de Medidas Provisórias, segundo o que determina o artigo 62, § 6º, da Constituição. A interpretação da Mesa, que, em resposta à Questão de Ordem n.º 536, entendeu possível a apreciação da matéria, por ser o tema alheio à discussão de projetos de lei, ou seja, às deliberações legislativas, restaria equivocada porque toda a competência da Câmara se enquadraria no conceito. Nesse sentido, o próprio artigo 16, § 2º, do Código de Ética teria disposto que a não inclusão do processo na pauta da Ordem do Dia levaria ao sobrestamento das demais matérias, à exceção das previstas no artigo 64 da Constituição.

Ainda, argumentou que o ato deliberativo do Plenário foi eivado por nulidade absoluta, visto que a aprovação de parecer que opinava pela perda do mandato do impetrante em reunião do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar de maneira concomitante à Ordem do Dia do Plenário teria violado o artigo 46, § 1º, do Regimento, o qual veda que as Comissões permaneçam em funcionamento após o início da Ordem do Dia. Ademais, o Conselho de Ética não poderia deixar de ser considerado uma Comissão pela dicção do artigo 8º, § 2º do Código e pelo entendimento da própria Câmara na Questão de Ordem n.º 564.

Em razão desses argumentos, o parlamentar requereu liminar para ser determinada a sua posse imediata, em razão da nulidade da deliberação do Plenário e do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Ao final, pleiteou, em caráter definitivo, o reconhecimento dessas nulidades.

No dia 1º de julho de 2005, o Ministro Marco Aurélio indeferiu a medida acauteladora, que entendeu como uma tutela antecipada, em uma análise perfunctória sobre as causas de pedir.<sup>369</sup> Entendeu que o trancamento das deliberações legislativas pelo regime de urgência de Medidas Provisórias não contempla a decisão sobre a perda de mandato de deputado federal, mas apenas a votação de projetos de lei. Em relação à concomitância de atuação do Conselho

---

<sup>368</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 32, de 04/05/2005*. Declara a perda de mandato do Senhor Deputado André Luiz. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano LX, suplemento ao n.º 067, p. 32, 5 maio 2005.

<sup>369</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25441/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Itamar Serpa. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 1º jul. 2005, sem publicação no DJ.

de Ética e do cumprimento da Ordem do Dia pelo Plenário, compreendeu que a norma proibitiva é pedagógica, por não haver penalidade para o caso de seu descumprimento, ainda mais uma que torne insubsistente a deliberação da Comissão. Após mais essa negativa, o parlamentar não apresentou novas ações ao Tribunal.

O Deputado Roberto Jefferson Monteiro Francisco (PTB/RJ) também perdeu o seu mandato a partir de uma matéria jornalística. Em entrevista à Folha de S. Paulo, em junho de 2005, o parlamentar denunciou a prática por ele denominada de “Mensalão”, consistente no recebimento de “mesada” por parte de parlamentares, dirigentes e funcionários de partidos da base aliada do governo, que gerou grande repercussão na imprensa e, posteriormente, deu ensejo ao recebimento e ao julgamento da Ação Penal n.º 470 pelo Supremo Tribunal Federal. Logo depois da publicação da matéria, o Partido Liberal (PL) apresentou representação em face ao parlamentar que levaria à perda de seu mandato.

A representação denunciou o Deputado Roberto Jefferson como incurso na sanção do artigo 55, II, e § 1º, da Constituição c/c o artigo 4º, I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Segundo o partido, o representado teria praticado ato contrário ao decoro parlamentar ao tecer na entrevista considerações difamatórias sobre outros parlamentares, pertencentes a variados partidos políticos. Além de terem maculado a honra dos citados, as considerações teriam lesado a imagem da própria Câmara.

A representação, endereçada ao Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, foi remetida previamente à Presidência da Casa, que encaminhou a representação ao Conselho. A interpretação dada ao artigo 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar era a de que primeiro caberia à Mesa Diretora a adoção de providências preliminares, como a verificação dos requisitos formais, sobre eventual processo disciplinar contra parlamentar. Cabe observar que o procedimento, além de não ser claro na redação original da norma, poderia talvez representar obstáculo indevido à tramitação de representação apresentada por partido político com representação no Congresso Nacional, uma vez que a entidade possui legitimidade ativa constitucionalmente garantida para a prática do ato.<sup>370</sup> Posteriormente, a redação dada pela Resolução n.º 2, de 26 de maio de 2011, dispôs, no artigo 9º, § 3º do Código de Ética, que, nessa

---

<sup>370</sup> A questão foi observada pela Folha de S. Paulo, que, quando da aprovação do Código de Ética, repercutiu: “O projeto aprovado estabelece ainda que as denúncias contra os deputados terão de passar por uma triagem da Mesa, que decidirá se abrirá ou não processo. Ao contrário do que defendiam partidos de oposição, o Conselho de Ética só será acionado pela Mesa. Para acusar o deputado, o denunciante terá de apresentar provas. A denúncia poderá ser feita por qualquer cidadão” (FOLHA DE S. PAULO – DA SUCURSAL DE BRASÍLIA. Câmara aprova Código de Ética após nove anos. *Folha de S. Paulo*, 5 ago. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0410200113.htm>. Acesso em: 5 maio 2023). Ainda assim, não se verificou com clareza a previsão desse procedimento na redação original do Código de Ética.

hipótese, a representação “será encaminhada diretamente pela Mesa da Câmara dos Deputados ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no prazo a que se refere o inciso I do § 2º deste artigo [de três sessões ordinárias]”.

No caso Jefferson, após instrução do processo, o Conselho de Ética aprovou, no dia 1º de setembro de 2005, parecer pela perda do mandato do parlamentar, com o oferecimento do Projeto de Resolução respectivo. Entendeu-se que ele procedeu de forma incompatível com a ética e o decoro parlamentar ao “[...] ofender, levemente, a honra de seus pares e a dignidade da instituição Câmara dos Deputados, abusando da prerrogativa constitucional da inviolabilidade, não tendo comprovado a participação, dos deputados que citou, no esquema do ‘mensalão’ [...]”. O Relator anotou, ainda, estar convencido de que o parlamentar praticou outras faltas, conexas e interligadas aos fatos narrados na representação, as quais também seriam incompatíveis com o decoro.

Apreciado em Plenário no dia 14 de setembro, a representação foi aprovada em votação secreta, da qual participaram 487 votantes, por 313 votos favoráveis, 156 contrários, 13 abstenções e 5 brancos. Em seguida, foi promulgada a Resolução n.º 33, de 2005, que declara a perda de seu mandato.<sup>371</sup>

Em petição feita na data do julgamento, mas protocolada no dia seguinte, Jefferson atacou o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que designou a discussão e a votação da matéria em Plenário. Sustentou que considerar como indecoroso o fato narrado na representação afronta a inviolabilidade, tendo em vista que a manifestação é vinculada à atividade parlamentar e foi proferida em razão dela, num direito-dever de denúncia, que acarretou inclusive a instauração de duas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito. Também alegou que o processo no Conselho ofendeu o devido processo legal, diante do não oferecimento do Projeto de Resolução em conjunto com o parecer do Relator, como determina o artigo 14, § 4º, IV, do Código de Ética, e da ausência de concessão de efeito suspensivo aos recursos interpostos à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com base em norma regulamentar do Conselho eivada de inconstitucionalidade. O órgão teria igualmente ofendido o contraditório, em face da ausência de intimação do impetrante ou de seus procuradores em momentos passíveis de sua intervenção, e, em atos reiterados, cerceado a sua defesa.

---

<sup>371</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 33, de 14/09/2005*. Declara a perda de mandato do Senhor Deputado Roberto Jefferson. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano LX, suplemento ao n.º 159, p. 3, 15 set. 2005.

Requeriu, com base nessas alegações, a concessão de liminar para sustação da realização da sessão de julgamento e, ao final, a extinção do processo por afronta ao *caput* do artigo 53 da Constituição e por serem constatadas violações ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa durante o seu trâmite no Conselho de Ética. Previamente à análise do pedido liminar, o Ministro Celso de Mello requisitou informações à autoridade apontada como coatora e realizou sua análise apenas no dia 14 de novembro.

O Ministro observou que o *writ* possui como único objeto a extinção do processo no âmbito do Conselho, tendo caráter preventivo, por buscar impedir o exame final pelo Plenário da imputação atribuída ao parlamentar. Apesar de haver jurisprudência que considere possível a análise de ato que sobrevenha no curso de segurança proposta para obstar a sua ocorrência, anotou que a situação é diversa porque a impetração se conferiu apenas após a realização da sessão que consumou a perda do mandato do parlamentar. Sem que o ato de decretação da perda tenha sido expressamente atacado, constituiria uma decisão *ultra petitem* a sua invalidação.

Além disso, consignou que, embora pretendida a invalidação do processo por nulidades supostamente cometidas perante o Conselho de Ética, não foi o órgão apontado como coator. Indicado como tal, o Presidente da Casa não deteria a competência para intervir nas decisões do órgão, tampouco seria a instância competente a decidir sobre recursos em face de decisões colegiadas que esse emitisse, mas apenas de decisões monocráticas de seu Presidente, em questão de ordem ou em reclamação. Calcado nesses fundamentos, o Ministro não conheceu do mandado de segurança, com prejuízo à análise do pedido liminar.<sup>372</sup> Interposto Agravo Regimental, o recurso não foi analisado em razão da posterior desistência do *writ*.<sup>373</sup>

No mesmo dia da decisão do Ministro Celso de Mello pelo não conhecimento da segurança, Roberto Jefferson impetrou o Mandado de Segurança n.º 25742, dessa vez em face da Mesa Diretora, do Presidente da Mesa, da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania e do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, todos da Câmara dos Deputados. Em repetição aos fundamentos lançados no MS n.º 25542, o parlamentar requereu liminar *inaudita altera parte* para a suspensão dos efeitos da perda do mandato, com a sua consequente reintegração em seu exercício, e, ao final, a desconstituição da Resolução n.º 33, de 2005, e a extinção do Processo n.º 1, de 2005, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara.

---

<sup>372</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25542/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 14 nov. 2005, DJ: 21 nov. 2005.

<sup>373</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25542/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 7 dez. 2005, DJ: 16 dez. 2005.

Ao receber os autos, o Ministro Carlos Velloso requisitou informações aos órgãos impetrados, por meio de seus Presidentes, e à autoridade apontada como coatora antes da apreciação do pedido liminar. Jefferson requereu a reconsideração da decisão, para o fim de ser desde logo a cautelar analisada. Antes de ter ciência da decisão, e com a justificativa na aposentadoria prevista do Ministro Velloso durante o recesso da Corte, impetrou, no dia 22 de dezembro de 2005, nova segurança, de n.º 25765, na qual reproduziu os fundamentos e os pedidos. Caso o Relator entendesse pela impossibilidade de apreciação da liminar no MS n.º 25742 durante o recesso, requereu a homologação da desistência naqueles autos, com o prosseguimento da presente impetração; caso a cautelar fosse lá deferida, pugnou que a nova impetração fosse considerada prejudicada.

A Ministra Ellen Gracie, então Vice-Presidente no exercício da Presidência, no dia 26 de dezembro de 2005, negou seguimento à terceira segurança interposta.<sup>374</sup> Anotou que, no Mandado de Segurança n.º 25742 o Ministro Carlos Velloso manteve o seu despacho e ressaltou que, advindas as informações, o pedido seria analisado, de forma a inexistir prejuízo ao impetrante. Para ela, não havendo homologação da desistência naqueles autos, impõe-se a negativa de seguimento a eles, por consistirem em mera reiteração.

Ao ser requerida pelo impetrante a reconsideração da decisão, a Ministra Ellen Gracie a indeferiu, ressaltando que, até aquele momento, prevalece a decisão do Relator do MS n.º 25742 que, no dia 22 de dezembro de 2005, rejeitou o pedido de desistência apresentado e manteve hígida a tramitação daquele processo.<sup>375</sup> Nele, após prestadas as informações, foram os autos conclusos ao novo Relator, Ministro Cezar Peluso. No dia 13 de fevereiro de 2006, ele exarou decisão que entendeu que o impetrante declarou a desistência do processo durante o seu curso, caso não lhe fosse desde logo deferida a liminar; e que, como não lhe foi deferida, seria o caso de homologar a desistência.<sup>376</sup>

---

<sup>374</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie, Vice-Presidente). *Mandado de Segurança n.º 25765/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Sem distribuição. Brasília, 26 dez. 2005, DJ: 1 fev. 2006.

<sup>375</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie, Vice-Presidente). *Mandado de Segurança n.º 25765/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Sem distribuição. Brasília, 28 dez. 2005, DJ: 1 fev. 2006.

<sup>376</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25742/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 13 fev. 2006, DJ: 20 fev. 2006.

A decisão – a qual desconsidera a pendência de análise do pedido liminar, adiado para o momento seguinte à prestação de informações – foi objeto de Agravo Regimental. O recurso, entretanto, sequer foi conhecido pelo Plenário do Tribunal, por ausência de interesse processual, de sucumbência.<sup>377</sup> Opostos embargos de declaração, tampouco foram acolhidos.<sup>378</sup> Na análise feita pelo Plenário, nada se menciona sobre a divergência entre o pedido formulado e o deferido, tampouco sobre a ausência de indeferimento da liminar, que, segundo o Ministro Cezar Peluso, foi condição aposta para a desistência da segurança. Parte por confusão processual gerada pelo impetrante, parte por ausência de maior acurácia da Corte, o mérito do caso Jefferson sequer restou analisado, seja em caráter precário, seja em caráter definitivo.

José Dirceu de Oliveira e Silva (PT/SP) também perdeu o mandato por fatos relacionados ao “Mensalão”. Em agosto de 2005, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ofereceu representação contra ele, sob alegação da prática de fraude ao regular andamento dos trabalhos legislativos, com o intuito de alterar o resultado das deliberações, o que o fazia incurso na sanção do artigo 55, II, e § 1º, da Constituição c/c o artigo 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e com o artigo 4º, IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar respectivo. A acusação consistia na prática, enquanto afastado para exercer as funções de Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, em conluio com o Secretário de Finanças do PT, Delúbio Soares, e sob a intervenção e a responsabilidade de Marcos Valério, de levantamento de valores junto ao Banco Rural e Banco de Minas Gerais para pagamento de Deputados a fim de que votassem projetos em favor do governo. Como elementos de prova, foram acostadas matérias jornalísticas que noticiam a ocorrência dos fatos.

Remetida previamente à Mesa Diretora, o processo foi instaurado perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no dia 10 de agosto de 2005. Já durante o seu trâmite, a Mesa aprovou o parecer do Segundo-Vice-Presidente e Corregedor, que acatou o entendimento exarado pelas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito dos Correios e da Compra de Votos, decorrentes das denúncias do “Mensalão”, posteriormente à apresentação de relatório por uma Comissão de Sindicância para isso designada. Na sequência, ela recomendou o

---

<sup>377</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25742/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, julgado em: 5 abr. 2006, DJ: 25 ago. 2006.

<sup>378</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25742/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, julgado em: 29 nov. 2006, DJ: 2 fev. 2007.

oferecimento de representação pelo órgão em desfavor de dezoito deputados federais,<sup>379</sup> inclusive com o envio de novas representações aos quatro parlamentares<sup>380</sup> que já estavam respondendo a processo disciplinar perante o Conselho de Ética.

Em face ao ato, seis deputados federais – João Paulo Cunha, Josias Gomes da Silva, Luiz Carlos da Silva, Paulo Roberto Galvão da Rocha, José Mentor Guilherme de Mello Netto e João Magno de Moura – impetraram o Mandado de Segurança n.º 25539. Nele, alegaram que o procedimento da Mesa não observou as disposições contidas no Ato da Mesa n.º 17, de 5 de junho de 2003, apesar dos requerimentos por eles apresentados, em violação da ampla defesa, do devido processo e da presunção de inocência. Por isso, postularam medida liminar para ser determinada a suspensão da tramitação e do processamento da medida disciplinar contra os impetrantes até a decisão final de julgamento, com, ao final, a concessão da segurança, a fim de que fossem reconhecidas as nulidades presentes no ato impugnado.

Previamente à distribuição, o Ministro Presidente, Nelson Jobim, deferiu a liminar, nos termos propostos, determinando a suspensão da tramitação e do processamento da medida disciplinar contra os impetrantes, até o julgamento final da segurança.<sup>381</sup> A decisão anotou haver plausibilidade em favor da tese dos impetrantes em razão da aparente inobservância das disposições do Ato da Mesa n.º 17, de 5 de maio de 2003, responsável por instituir um contraditório preliminar que o Corregedor deve atender previamente ao envio da questão ao Conselho de Ética.

No mesmo dia da decisão, José Dirceu requereu a sua inclusão no feito como litisconsorte ativo, com a extensão dos efeitos da liminar concedida. Sorteado como Relator, o Ministro Carlos Velloso deferiu o pedido e informou que, após fornecidas as informações, a liminar seria reexaminada.<sup>382</sup> De fato, após ser informado pelo Presidente da Câmara que ele, mesmo entendendo pela correção do procedimento anteriormente adotado, submeteu os

---

<sup>379</sup> Eram eles os Deputados Carlos Rodrigues (Sem partido/RJ), que renunciou, João Magno (PT/MG), João Paulo Cunha (PT/SP), José Borba (PMDB/PR), José Dirceu (PT/SP), José Janene (PP/PR), José Mentor (PT/SP), Josias Gomes (PT/BA), Paulo Rocha (PT/PA), Pedro Corrêa (PP/PE), Pedro Henry (PP/MT), Professor Luizinho (PT/SP), Roberto Brandt (PFL/MG), Roberto Jefferson (PTB/RJ), Romeu Queiroz (PTB/MG), Sandro Mabel (PL/GO), Vadão Gomes (PP/SP) e Vanderval Santos (PL/SP).

<sup>380</sup> Eram eles os Deputados Roberto Jefferson (PTB/RJ), Sandro Mabel (PL/GO), Romeu Queiroz (PTB/MG) e José Dirceu (PT/SP).

<sup>381</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Nelson Jobim, Presidente). *Mandado de Segurança n.º 25539/DF*. Impetrantes: João Paulo Cunha, Josias Gomes da Silva, Luiz Carlos da Silva, Paulo Roberto Galvão da Rocha, José Mentor Guilherme de Mello Netto, João Magno de Moura. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Sem distribuição. Brasília, 14 set. 2005, DJ: 23 set. 2005.

<sup>382</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25539/DF*. Impetrantes: João Paulo Cunha, Josias Gomes da Silva, Luiz Carlos da Silva, Paulo Roberto Galvão da Rocha, José Mentor Guilherme de Mello Netto, João Magno de Moura. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 15 set. 2005, DJ: 23 set. 2005.

relatórios parciais das CPMI's ao Corregedor, em atendimento à medida deferida pelo Tribunal, para concessão do prazo de defesa previsto no artigo 2º do Ato n.º 17, o Ministro reformulou a decisão concessiva de cautela para determinar o prosseguimento do procedimento administrativo após a disponibilização do direito de defesa aos impetrantes.<sup>383</sup>

Contudo, o processo disciplinar que levou à perda do mandato de José Dirceu foi o que se originou da representação oferecida pelo PTB. No dia 5 de outubro de 2005, data próxima à apresentação do parecer do Relator no âmbito do Conselho de Ética, o parlamentar impetrou Mandado de Segurança preventivo em face de ato na iminência de ser praticado pela Mesa Diretora, pelo Conselho de Ética e por seu Relator. O cerne das alegações de Dirceu foi o de que os fatos apontados pela representação – e por ele tidos como inocorrentes – não se sucederam durante o exercício do mandato parlamentar, pois, na época, ele estava afastado, investido na função de Ministro de Estado da República. Para ele, os atos praticados durante o seu exercício respondem a regime constitucional próprio, podendo levar às punições previstas pela prática de crimes de reponsabilidade (Lei n.º 1079/1950). Se, mesmo após findo o exercício da função, os atos fossem considerados crimes comuns pelo Ministério Público, poderiam ensejar o processamento criminal perante o Poder Judiciário.

Argumentou que o artigo 56, I, da Constituição garante a impossibilidade de perda do mandato de parlamentar investido em determinados cargos e que a licença prevista no artigo 235, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – regulamentadora da norma constitucional – implica que, enquanto for gozada, o parlamentar não permanece no exercício do mandato, sendo convocado seu suplente. Não tem, portanto, direito aos seus bônus, nem se submete às normas de seu regime de responsabilidade.

Afirmou também que a pena proposta fere os princípios da adequação, da proporcionalidade e da razoabilidade, haja vista que a imputação é fundada unicamente em depoimentos prestados perante a CPMI, sem quaisquer indícios ou provas. O fato restaria demonstrado pelo pedido do partido proponente de retirada da representação, a qual não foi aceita pelo Conselho de Ética, que entendeu pela sua irretratabilidade. Com base nesses argumentos, requereu liminar para ser determinada a imediata suspensão da tramitação e do processamento da representação até a decisão final de julgamento, com, ao final, a concessão da segurança, a fim de que sejam reconhecidas as nulidades presentes na representação e no

---

<sup>383</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25539/DF*. Impetrantes: João Paulo Cunha, Josias Gomes da Silva, Luiz Carlos da Silva, Paulo Roberto Galvão da Rocha, José Mentor Guilherme de Mello Neto, João Magno de Moura, José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 3 out. 2005, DJ: 7 out. 2005.

processo disciplinar dela decorrente, mesmo que o julgamento definitivo do *writ* se confira apenas após eventual decisão de perda do mandato pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Sorteado Relator, o Ministro Sepúlveda Pertence submeteu o pedido liminar formulado no MS n.º 25579 à análise do Plenário do Tribunal, diante da relevância institucional da questão trazida. No dia 19 de outubro de 2005, o colegiado indeferiu a medida cautelar,<sup>384</sup> o que será objeto esmiuçado de análise na seção secundária 3.3. Para a posição majoritária, ainda que não seja possível a submissão de parlamentar a processo sancionatório interno por atos praticados quando do afastamento para o exercício do cargo de Ministro de Estado, se estritamente vinculados à função exercida no Executivo, é possível o processamento por atos praticados em violação às vedações e às incompatibilidades parlamentares, pois um parlamentar, mesmo afastado, deve observá-las.

No dia 24 do mesmo mês, José Dirceu impetrou o Mandado de Segurança n.º 25618, também em face da Mesa Diretora, do Conselho de Ética e de seu Relator, e, após aditamento, da Comissão Parlamentar Mista dos Correios. Apontou como coator a apresentação e a aprovação pelo Conselho de Ética de requerimentos feitos pelo Relator do processo para a transferência de dados da CPMI relativos à quebra de sigilo telefônico do impetrante e de terceiros, bem como de dados bancários sigilosos, formulados sem fundamentação, na forma exigida pelos artigos 14, 15 e 16 do Regulamento do Conselho de Ética. Diante da designação para o dia seguinte da votação do parecer do Relator, contendo menção às provas emprestadas, requereu liminar para a suspensão de tramitação e de processamento da representação, até o julgamento definitivo do processo. Ao final, requereu o reconhecimento da ilicitude das provas mencionadas e a nulidade de todos os atos posteriormente praticados; e, caso o julgamento definitivo se desse após a decisão de perda do mandato, pugnou pelo reconhecimento da nulidade absoluta do processo, com a determinação de seu retorno ao cargo parlamentar.

No dia seguinte, o Ministro Eros Grau deferiu em parte a liminar.<sup>385</sup> Primeiro, por entender que a questão se restringe à discussão sobre a possível ilegalidade da transferência da prova da Comissão Parlamentar Mista dos Correios ao Conselho de Ética, excluiu do polo

---

<sup>384</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007.

<sup>385</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25618/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Relator da Representação n.º 38/2005 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Comissão Mista Parlamentar dos Correios. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 25 out. 2005, sem publicação no DJ.

passivo a Mesa Diretora da Câmara e a CPMI dos Correios, as quais apenas deram encaminhamento às proposições aprovadas pelo Conselho, bem como o Relator no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que não decidiu, mas tão somente requereu o que restou aprovado pelo colegiado.

Na decisão, o Ministro entendeu que o *periculum in mora* restou plenamente evidenciado, diante da iminência da votação do parecer. A plausibilidade do direito teria se demonstrado em razão de os requerimentos de transferência dos dados não apontarem os motivos de sua necessidade para a instrução do processo, um dever constitucional que, no caso, é explicitado pelo parágrafo único do artigo 15 do Regulamento do Conselho, o qual dispõe que referido requerimento deve “circunstanciar os fatos e determinar a causa do pedido”.

Em consideração, porém, da necessidade de a Corte preservar o devido processo legal sem criar obstáculos ao Poder Legislativo para o desempenho de suas funções, deferiu parcialmente a liminar, para que “a documentação sigilosa objeto dos Requerimentos ns. 75, 77 e 78 seja arquivada em envelope lacrado, até julgamento final do presente *writ*, sem prejuízo da continuidade de tramitação da Representação, recompostos, contudo, os atos decorrentes das provas *sub judice* ou que as tenham considerado”. Opostos embargos de declaração, o Ministro esclareceu, no dia 27 de outubro, que todos os atos praticados em decorrência das provas sob análise judicial, inclusive o relatório, deveriam ser convalidados, ou seja, refeitos.<sup>386</sup> Nos autos, o Conselho de Ética informou que seria realizada uma reunião no dia 1º de novembro para nova leitura do relatório, o qual foi recomposto pelo Relator, com a retirada de todas as referências às provas mencionadas na decisão liminar.

O parecer aprovado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados no dia 4 de novembro de 2005 entendeu que José Dirceu comandou, quando estava sob o comando da Casa Civil da Presidência da República, “um esquema de patrocínio de despesas de campanha e de incentivos financeiros à fidelidade no Parlamento que retiram do Poder Legislativo a autonomia e isenção necessárias para o exercício de suas atividades típicas”. Compreendeu, dessa forma, que a conduta do parlamentar “foi capaz de fraudar o regular andamento dos trabalhos desta Casa, influenciando em suas deliberações e votações”, razão pela qual recomendou a aplicação da penalidade de perda do mandato.

---

<sup>386</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25618/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrado: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 27 out. 2005, DJ: 7 nov. 2005.

No dia 10 do mesmo mês, o parlamentar impetrou o Mandado de Segurança n.º 25647, no qual alegou a ocorrência de quatro irregularidades em atos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, da Mesa Diretora e da Presidência durante o trâmite do Processo n.º 4, de 2005.

Arguiu a nulidade do parecer aprovado pelo Conselho de Ética, que entendeu pela impossibilidade de retirada da representação pelo partido proponente, por ter o autor da proposição presidido a sessão, em violação ao artigo 4º, § 1º, do Regulamento do Conselho e ao artigo 43 do Regimento Interno, e pelo mérito da questão afrontar a legitimidade conferida pela Constituição aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional para oferecer representações contra parlamentares, e delas desistir. Alegou possuir direito líquido e certo de conclusão das deliberações nos prazos previstos no artigo 16 da Resolução n.º 25, de 2001, por ser ato normativo primário que não pode sucumbir à possibilidade de prorrogação prevista no artigo 22 do Regulamento do Conselho – normativa responsável apenas por dispor sobre o funcionamento e a organização do órgão – e que, mesmo se considerado o entendimento em contrário, o deferimento da prorrogação teria sido carente de justificção quanto à sua necessidade.

Afirmou que, mesmo após protestos, a oitiva da testemunha de acusação Kátia Rabello foi feita após às de defesa, nulidade reconhecida pelo próprio Conselho de Ética ao, posteriormente, abrir prazo para manifestação do acusado por escrito. Solicitada, a reinquirição das testemunhas de defesa foi negada pelo órgão, o que impediu o saneamento do cerceamento de defesa constatado, com evidente prejuízo, pois se indica, no parecer aprovado, que o mencionado depoimento trouxe informações importantes à formação da convicção. Ainda, o impetrante reiterou o argumento veiculado no MS n.º 25618 de nulidade da utilização por integrantes do Conselho – alguns dos quais também membros da CPMI dos Correios – de informações bancárias sigilosas na inquirição das testemunhas, bem como na sua consignação expressa no parecer do Relator, sem que a sua transferência da CPMI ao Conselho fosse fundamentadamente decidida.

À vista da iminência da leitura e da submissão à votação secreta em Plenário do parecer aprovado pelo Conselho de Ética, eivado de informações sigilosas, fruto de provas ilícitas, as quais influenciaram no depoimento de Kátia Rabello, assim como constaram expressamente do texto, requereu liminar para impedir sua votação, até a decisão final de julgamento. Postulou, ao final, a extinção e o arquivamento do processo ou, subsidiariamente, a declaração de nulidade do relatório e do parecer já aprovados pelo Conselho, bem como do procedimento, com a determinação de reinquirição de testemunhas.

Apresentadas as informações pelas autoridades apontadas como coatoras, o Ministro Relator, Carlos Britto, submeteu o pedido acautelatório ao Plenário, que, em discussão finalizada no dia 30 de novembro de 2005, deferiu parcialmente o pedido liminar, por maioria apertada no tocante à sua extensão, para o fim de, nos termos do voto do Ministro Cezar Peluso, determinar a supressão dos autos do processo, junto à Câmara dos Deputados, do depoimento de Kátia Rabello, bem como a supressão de todas as referências a ele contidas no relatório, ou parecer, a ser submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados, diante da inadmissibilidade de inversão da ordem da oitiva das testemunhas, sem ulterior reinquirição das de defesa. A manifestação será analisada adiante.

No mesmo dia, o Plenário da Câmara dos Deputados apreciou a representação apresentada em desfavor do Deputado José Dirceu. Em votação secreta da qual participaram 494 votantes, a matéria foi aprovada, na forma do projeto de resolução oferecido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, por 293 votos favoráveis, 192 contrários, 8 abstenções e 1 branco. A Resolução n.º 35, de 2005, declara a perda de seu mandato.<sup>387</sup>

Dois meses depois da sessão deliberativa realizada pela Câmara, o advogado Evandro Diniz Soares impetrou o *Habeas Corpus* n.º 87888 em favor de José Dirceu de Oliveira e Silva, argumentando que o paciente sofria de constrangimento ilegal pela incidência da inelegibilidade decorrente da decisão de perda do mandato por incompatibilidade com o decoro parlamentar, que, segundo ele, foi tomada sem provas, mas por puro revanchismo político. A providência liminar de sustação dos efeitos da decisão, com o consequente reestabelecimento de seus direitos políticos, no entanto, sequer restou analisada pela negativa de seguimento do *writ*. Em decisão monocrática, o Ministro Eros Grau esclareceu ser incabível a medida, por não se discutir, no caso, sobre a proteção à liberdade de locomoção.<sup>388</sup>

Com a intenção de se reintegrar ao mandato, por meio do reconhecimento da nulidade da sessão de julgamento da Câmara, o sancionado impetrou, no dia 23 de março de 2006, o Mandado de Segurança n.º 25900, em que apontou como autoridades coatoras a Presidência e a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Narrou que, após a concessão da decisão liminar do Supremo Tribunal Federal no MS n.º 25647, a Presidência e a Mesa Diretora, cientificadas, determinaram a retirada do depoimento da testemunha Kátia Rabello do parecer, mas

---

<sup>387</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 35, de 1º/12/2005*. Declara a perda do mandato do Senhor Deputado José Dirceu de Oliveira e Silva por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano LX, suplemento ao n.º 210, p. 3, 1º dez. 2005.

<sup>388</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Habeas Corpus n.º 87888/DF*. Impetrante: Evandro Diniz Soares. Paciente: José Dirceu de Oliveira e Silva. Coator: Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 3 fev. 2006, DJ: 13 fev. 2006.

mantiveram designada a votação para o mesmo dia. Sustentou, portanto, que, antes da análise pelo Plenário, o parecer deveria ser feito e submetido à apreciação do Conselho de Ética, nos termos do artigo 14, § 4º, V, do Código de Ética e Decoro Parlamentar. Argumentou que situação semelhante teria ocorrido no MS n.º 25618, no qual o Ministro Relator determinou que, para além da mera retirada de trechos, fosse o parecer feito.

Além disso, sustentou ter ocorrido prejuízo à defesa em face da ausência de nova publicação do parecer após as alterações, na forma do previsto pelo artigo 14, § 4º, IX, do Código de Ética, o que fez com que os defensores do impetrante apenas tivessem ciência do novo teor momentos antes da sustentação em Plenário. Como consequência, o impetrante realizou a defesa sem o auxílio técnico garantido pelo artigo 15 do Código.

Apesar de não haver pedido expresso de liminar, mas apenas de reconhecimento da nulidade da sessão de julgamento da Câmara, com o imediato retorno do impetrante ao exercício do mandato e a determinação de remessa do novo parecer para apreciação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o Ministro Gilmar Mendes, sorteado relator, entendeu que o vocábulo “imediate/imediato” qualificava um pedido de medida liminar.<sup>389</sup> E, no dia 29 de março de 2006, negou-a, por entender que, no MS n.º 25647, ao contrário da providência deferida pelo Ministro Eros Grau no MS n.º 25618, o Plenário determinou, após discussão quanto ao voto intermediário que seria adotado, não a recomposição do ato, mas tão somente a supressão do depoimento da testemunha Kátia Rabello, e de todas as suas referências, do relatório, ou parecer, a ser submetido ao órgão máximo da Câmara dos Deputados.<sup>390</sup>

Já o Deputado Federal Pedro da Silva Corrêa de Oliveira Andrade Neto (PPB/PE, PP/PE) foi um dos que as CPMI's dos Correios e da Compra de Votos recomendaram o oferecimento de representação pela Mesa. Segundo apurado, indícios apontaram para a participação do dirigente partidário no esquema do “Mensalão” como o responsável por autorizar o assessor do Partido Progressista, João Cláudio Genu, a levantar recursos que o Partido dos Trabalhadores disponibilizava em agência do Banco Rural. Como já narrado, após

---

<sup>389</sup> O advogado José Luis de Oliveira Lima, representante de José Dirceu, afirmou ao Consultor Jurídico que a negativa de liminar foi um equívoco, uma vez que não se formulou pedido liminar, mas se reivindicou o imediato retorno do impetrante ao exercício do mandato apenas após o julgamento do mérito. Apesar de José Lima ter informado à reportagem que peticionaria ao STF para esclarecimentos, tal diligência não foi feita ou, ao menos, juntada aos autos do MS n.º 25900 (CONJUR. STF nega retorno de José Dirceu à Câmara. *Consultor Jurídico*, 30 mar. 2006. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2006-mar-30/stf\\_nega\\_retorno\\_jose\\_dirceu\\_camara](https://www.conjur.com.br/2006-mar-30/stf_nega_retorno_jose_dirceu_camara). Acesso em: 5 maio 2023).

<sup>390</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25900/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 29 mar. 2006, sem publicação no DJ.

apresentação de relatório por uma Comissão de Sindicância para isso designada, a Mesa aprovou, no dia 13 de setembro de 2005, a recomendação de oferecimento das representações. O ato foi objeto de resistência por alguns parlamentares no MS n.º 25539, mas não por parte de Pedro Corrêa.

Assim, no dia 14 de outubro daquele ano, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ofereceu representação contra ele, como incurso na sanção do artigo 55, II, e §§ 2º e 3º, da Constituição c/c os artigos 4º, I, IV e V, e 14, §3º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar respectivo. Após os trâmites do processo no Conselho de Ética, foi aprovado, no dia 26 de janeiro de 2006, o parecer do Relator, o qual entendeu que o parlamentar, ao participar do esquema do “Mensalão”, “violou a proibição de obter vantagens indevidas, para si ou para outrem – no caso, seu correligionário [Deputado Ronivon Santiago], e, por intermédio dele, seu partido político [Partido Progressista]”.

No dia 15 de março do mesmo ano, o Plenário, em votação secreta da qual participaram 451 votantes, aprovou a representação, na forma do projeto de resolução oferecido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, por 261 votos favoráveis, 166 contrários, 19 abstenções e 5 brancos. A Resolução n.º 38, de 2006, promulgada em seguida, declara a perda de seu mandato.<sup>391</sup>

Sete dias depois, Pedro Corrêa impetrou o Mandado de Segurança n.º 25898, no qual requereu liminar de suspensão dos efeitos da Resolução e, ao final, declaração de nulidade do julgamento que a ela deu ensejo. Argumentou que a sessão de julgamento infringiu o sigilo do voto previsto no artigo 55, § 2º, da Constituição, em comprometimento à idoneidade do procedimento. Narrou que, ao contrário de processos anteriores de perda do mandato decididos pela Câmara, nem todos os deputados federais se dirigiram à cabine indevassável para apanhar a cédula de votação e a sobrecarta respectiva. Alguns parlamentares já portavam cédulas antes da abertura do processo de votação, pois haviam retirado mais de uma cédula quando da votação da representação anterior, em desfavor do Deputado Pedro Henry. Com isso, poderiam entregar a outros parlamentares a cédula preenchida e, posteriormente, monitorar visualmente o seu depósito nas urnas, o que tornaria o voto conhecível e controlável.

Após a prestação de informações pela Câmara dos Deputados, a Ministra Ellen Gracie, Relatora, indeferiu o pedido de liminar, em lacônica referência ao indeferimento do pedido

---

<sup>391</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 38, de 15/03/2006*. Declara a perda do mandato do Senhor Deputado Pedro Corrêa por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano LXI, suplemento ao n.º 44, p. 3, 16 mar. 2006.

liminar no MS n.º 25900 e ao arquivamento do MS n.º 25742; casos que apontou como semelhantes à controvérsia analisada, mas que, como exposto acima, manifestamente não o são.<sup>392</sup> A decisão, contudo, não foi objeto de recurso pela parte. Segundo a pesquisa realizada, constata-se que ele não mais se socorreu ao Supremo Tribunal Federal.

A relação dos parlamentares federais citados com as ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com eventuais processos de perda do mandato por quebra de decoro parlamentar pode ser observada no quadro 4:

Quadro 4 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 52ª legislatura (2003-2007) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasaram a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza

Parlamentar (partido)	Resolução	Provocação	Condutas que embasaram a sanção	Artigos regimentais infringidos	Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo	Houve concessão de liminar?
André Luiz Lopes da Silva (PMDB/RJ, Sem Partido)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 32, de 04 de maio de 2005	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Tentativa de extorsão de dinheiro de Carlinhos Cachoeira para retirada o nome do empresário do Relatório Final da CPI da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.	Artigos 240, II, e 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e artigo 4º, incisos I, II e IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados	MS n.º 25128/DF (22/11/2004); MS n.º 25164/DF (16/12/2004); MS n.º 25280/DF (03/03/2005); MS n.º 25286/DF (08/03/2005); MS n.º 25441/DF (30/06/2005)	Não. Houve pedido liminar negado nas cinco ações.
Roberto Jefferson Monteiro Francisco (PTB/RJ)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 33, de 14 de	Partido Liberal (PL)	Ofensa à honra de parlamentares e à dignidade da instituição Câmara dos Deputados,	Artigos 240, II, e 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e artigo 4º,	MS n.º 25542/DF (15/09/2005); MS n.º 25742/DF (14/12/2005); MS n.º	Não. Houve pedido liminar negado nas três ações.

<sup>392</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25898/DF*. Impetrante: Pedro da Silva Corrêa de Oliveira Andrade Neto. Impetrada: Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 07 abr. 2006, DJ: 18 abr. 2006.

<b>Parlamentar (partido)</b>	<b>Resolução</b>	<b>Provocação</b>	<b>Condutas que embasaram a sanção</b>	<b>Artigos regimentais infringidos</b>	<b>Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo</b>	<b>Houve concessão de liminar?</b>
	setembro de 2005		uma vez que não comprovou a participação dos deputados que citou como participantes do esquema do “Mensalão”.	incisos I e II, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados	25765/DF (22/12/2005)	
José Dirceu de Oliveira e Silva (PT/SP)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 35, de 01 de dezembro de 2005	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	Fraude ao regular andamento dos trabalhos legislativos, influenciando em suas deliberações e votações, por meio da condução de um esquema de patrocínio de despesas de campanha e de incentivos financeiros à fidelidade no Parlamento, que restou conhecido como “Mensalão”.	Artigos 240, II, e 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e artigos 4º, inciso IV, e 10, inciso IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados	MS n.º 25539/DF (14/09/2005) relativo à decisão da Mesa Diretora de apresentar nova representação ao Conselho de Ética; MS n.º 25579/DF (05/10/2005); MS n.º 25618/DF (24/10/2005); MS n.º 25647/DF (10/11/2005); HC n.º 87888/DF (1º/02/2006); MS n.º 25900/DF (23/03/2006)	Sim, no MS n.º 25539/DF, no MS n.º 25618/DF (em parte) e no MS n.º 25647/DF (em parte). Houve pedido liminar no MS n.º 25579/DF e no HC n.º 87888/DF. No MS n.º 25900/DF não houve pleito expresso de cautelar, mas o Ministro Relator decidiu como se houvesse.
Pedro da Silva Corrêa de Oliveira Andrade Neto (PPB/PE, PP/PE)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 38, de 15 de março de 2006	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Recebimento de vantagens indevidas em benefício de terceiro e, por intermédio dele, de seu partido político, no esquema do “Mensalão”.	Artigos 240, II, e 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e artigo 4º, inciso II, do Código de Ética e Decoro	MS n.º 25898/DF (22/03/2006)	Não. Houve pedido liminar negado na ação.

<b>Parlamentar (partido)</b>	<b>Resolução</b>	<b>Provocação</b>	<b>Condutas que embasaram a sanção</b>	<b>Artigos regimentais infringidos</b>	<b>Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo</b>	<b>Houve concessão de liminar?</b>
				Parlamentar da Câmara dos Deputados		

FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas dos sites do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Os partidos correspondem ao período entre a eleição ao cargo e o momento de sua perda.

### 2.5 53ª legislatura (2007-2011)

Durante a 53ª legislatura brasileira, compreendida do período de 1º de fevereiro de 2007 a 31 de janeiro de 2011, nenhum parlamentar federal perdeu o mandato por quebra de decoro parlamentar.

### 2.6 54ª legislatura (2011-2015)

Durante a 54ª legislatura brasileira, compreendida do período de 1º de fevereiro de 2011 a 31 de janeiro de 2015, três parlamentares federais perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar: dois deputados federais e um senador da república.

Outrora considerado pela Revista Veja em 2007 como um dos “mosqueteiros da ética” do Congresso Nacional, o Senador Demóstenes Lázaro Xavier Torres (DEM/GO, Sem Partido) se viu envolvido, em março de 2012, nas investigações empreendidas pela Polícia Federal para a desarticulação de uma quadrilha de jogo ilegal comandada pelo contraventor Carlos Augusto de Almeida Ramos, conhecido como Carlinhos Cachoeira. O envolvimento teria sido constatado na divulgação pela imprensa de áudios vazados de interceptações telefônicas autorizadas pelo juiz federal Paulo Augusto Moreira Lima, nas operações Monte Carlo (2008/2009) e Vegas (2011/2012), as quais ensejaram investigações acerca dos envolvidos que possuíam prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal.

Em vista das matérias publicadas pelos órgãos de imprensa que noticiaram o envolvimento do parlamentar, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), no dia 28 de março de 2012, ofereceu representação contra ele, como incurso na sanção do artigo 55, II, e § 2º, da

Constituição c/c os artigos 5º, II e III, e artigos 17 e seguintes do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Para o partido, o representado percebeu vantagens indevidas, “materializadas no recebimento de presentes de valor vultoso, assim como de favores como o pagamento de táxi aéreo e da ‘doação de campanha’ no valor de 30% do faturamento da quadrilha com jogo ilegal” e praticou irregularidades graves no desempenho do mandato, por meio do fornecimento de informações privilegiadas.

Após o Conselho de Ética ter determinado a apresentação de alegações finais pelo representado, com prazo findo no dia 15 de junho de 2012, e designada para o dia 18 do mesmo mês a apresentação e votação do relatório, o parlamentar recorreu ao Supremo Tribunal.

Inicialmente, impetrou o Mandado de Segurança n.º 31404, no qual apontou a urgência da matéria ante o risco de perecimento do direito no dia 15 de junho. Arguiu a ocorrência de cerceamento de defesa na instrução do processo, uma vez que o Conselho indeferiu, nas sessões dos dias 5 e 12 de junho, requerimento de produção de prova pericial para verificar a incolumidade, a autenticidade e a regularidade dos áudios de interceptação telefônica que deram azo à denúncia e que foram explorados no curso do expediente disciplinar. Afirmou que, além do vício de fundamentação, a última reunião foi eivada de vício de procedimento, pois não respeitou o *quorum* mínimo de maioria absoluta para deliberações, disposto no artigo 47 da Constituição. Apontou também que a designação para o mesmo dia da apresentação do relatório final e de sua votação pelo Conselho de Ética fere o prazo de dez dias úteis entre os atos estabelecido pelo *caput* do artigo 17-I do Código de Ética.

Requeru liminar de suspensão da tramitação da representação e, no mérito, a determinação às autoridades coatoras de produção da prova pericial, ou, subsidiariamente, a anulação do ato que indeferiu o pedido, com designação de nova sessão para a sua apreciação e devolução do prazo para apresentação de alegações finais.

Sorteada Relatora, a Ministra Cármen Lúcia indeferiu a medida liminar requerida.<sup>393</sup> Primeiramente, determinou a exclusão do Presidente da Mesa do Senado Federal do polo passivo, por não ter praticado qualquer ato, sem fazer menção à legitimidade, ou ilegitimidade, passiva do Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. A Ministra entendeu que o processo analisado tem caráter político-administrativo disciplinar, regido pelo Código de Ética, que, em seu artigo 26-B, dispõe sobre a aplicação subsidiária da Lei n.º 9784/1999.

---

<sup>393</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 31404/DF*. Impetrante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Presidente da Mesa do Senado Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 15 jun. 2012, DJe: 19 jun. 2012.

A lei referida, em seu artigo 38, § 2º, prevê a possibilidade de a autoridade administrativa recusar, de forma fundamentada, a produção de provas tidas como ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias; motivação que o próprio impetrante teria identificado na decisão do Conselho de Ética, ainda que não concorde. Anotou que, quando do segundo requerimento de produção de prova pericial, no dia 12 de junho, a fase instrutória já havia se encerrado, competência da alçada exclusiva do Relator, de acordo com o artigo 17-I do Código de Ética. Assim, num juízo prévio, afirmou que os vícios apontados pelo impetrante na reunião do dia 12 resultaram de uma deliberação sobre a qual ele sequer teria direito.

Ainda, para a Ministra, o impetrante não logrou êxito em demonstrar cabalmente prejuízo a direito seu na interpretação ao *caput* do artigo 17-I do Código de Ética conferida pelo Conselho. Assinalou que “o item de controvérsia derivada de interpretação de normas regimentais, sem a demonstração clara e objetiva de ofensa a direito subjetivo, está-se diante de matéria configuradora de ato *interna corporis*, imune ao controle judicial”. Solicitada reconsideração, foi o pedido igualmente indeferido.<sup>394</sup>

Impetrado um dia depois do primeiro *writ*, o Mandado de Segurança n.º 31407 fez referência a uma segunda hipótese de alegado constrangimento ilegal. Reafirmou que a designação para 18 de junho para a apresentação e votação do relatório final, além de denotar que o Relator não consideraria o que fosse apresentado no dia 15 de junho nas alegações finais, viola o artigo 17-I do Código de Ética, que, em preocupação com os direitos à ampla defesa e ao contraditório do representado, previu o interstício de dez dias úteis para apreciação do relatório final, depois de ele ser apresentado ao Conselho.

Requeru liminar de suspensão do curso da representação, ou, alternativamente, de determinação à Presidência da Mesa e/ou à Presidência do Código de Ética, ambas do Senado Federal, de designação de data para apreciação do relatório final em estrita observância ao prazo de dez dias, contado da data de entrega do relatório.

Apesar de o feito ter sido distribuído por prevenção à Ministra Cármen Lúcia, em razão de sua ausência por missão oficial, a cautelar foi decidida pelo Ministro Dias Toffoli, imediato em antiguidade, que, em posição contrária à da Relatora, deferiu-a em parte.<sup>395</sup> Sem proceder à

---

<sup>394</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 31404/DF*. Impetrante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 21 jun. 2012, DJe: 27 jun. 2012.

<sup>395</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli). *Mandado de Segurança n.º 31407/DF*. Impetrante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Impetrados: Presidente da Mesa do Senado Federal, Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 jun. 2012, DJe: 20 jun. 2012.

correção quanto ao polo passivo, observou, inicialmente, que a Suprema Corte brasileira entende que “em processo cuja instauração e decisão final sejam de natureza eminentemente políticos – portanto, não suscetíveis a controle judicial –, cabe ao Poder Judiciário a análise de seu processamento sempre que se alegue violação ou ameaça de direito das partes”.

Apontou que, em sua visão, a discussão do caso versa sobre o prazo mínimo previsto para apreciação do parecer do Relator, em garantia do direito à ampla defesa. Afastou a ocorrência de litispendência, pois, ainda que a Ministra Cármen Lúcia tenha se manifestado sobre a marcação de sessão deliberativa para o dia 18 de junho no MS n.º 31407, teria o feito apenas em relação ao pedido da parte, ou seja, no tocante à necessidade de realização de perícia técnica, requerida e indeferida pelo Conselho.

O Ministro entendeu não haver plausibilidade jurídica em compreender a cabeça do artigo 17-I do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal como interstício obrigatório entre a apresentação do parecer e o início da discussão e votação pelo Conselho, por não ser a decisão do órgão terminativa. Entretanto, observou que o artigo 17-I, § 1º, determina que a Secretaria deve realizar a divulgação da parte descritiva do parecer, com manutenção da análise e do voto sob sigilo, até sua leitura em reunião pública; em seguida, é feita a sessão de votação final, com a leitura do relatório, a defesa oral do representado e o voto conclusivo do Relator, nos moldes previstos no artigo 17-O da norma.

Por entender necessário o resguardo do exercício do contraditório e da ampla defesa pelo acusado, para garantir tempo hábil para que os demais membros do Conselho tenham acesso às razões apresentada em alegações finais, além do contido na primeira parte do relatório, o Ministro Toffoli deferiu em parte o pedido liminar para determinar que a deliberação acerca do parecer final ocorra em sessão com o interstício mínimo de três dias úteis – mesmo intervalo previsto entre a apresentação dos pareceres das comissões e correspondente apreciação pelo Plenário, no artigo 92 do Regimento Interno do Senado – contados da divulgação pública da “primeira parte” do parecer, com as devidas comunicações e intimações.

Na reunião do dia 18 de junho de 2012 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, a liminar foi, sob críticas, noticiada aos pares, o que fez com que apenas a parte descritiva do relatório fosse lida. Na seguinte, de 25 de junho do mesmo ano, o Conselho de Ética votou e aprovou o parecer do Relator, o qual entendeu que o Senador Demóstenes praticou diversos crimes para atender os interesses de Carlinhos Cachoeira, em atuação como braço político do esquema, e dele percebeu, para tanto, vantagens indevidas. Assim, compreendeu que o congressista teve um comportamento incompatível com o decoro parlamentar, pela percepção de vantagens indevidas e pela prática de irregularidades graves no desempenho do mandato,

incidindo no disposto no artigo 55, II, e § 1º, da Constituição c/c os artigos 5º, II e III, e artigo 11, II, do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Em 11 de julho, o Plenário, em sessão deliberativa extraordinária, aprovou a perda do mandato do Senador, em votação secreta da qual participaram 80 votantes, por 56 votos favoráveis, 19 contrários e 5 abstenções. A Resolução n.º 20, de 2012, decreta-a.<sup>396</sup>

Anteriormente Procurador de Justiça do Ministério Público de Goiás, Demóstenes Torres reassumiu o cargo dias após perder o mandato. Todavia, o Conselho Nacional do Ministério Público, no dia 24 de outubro de 2012, avocou o processo administrativo disciplinar instaurado em seu desfavor e determinou o seu afastamento cautelar do cargo.

Ocorre que, após o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, foro competente, após a cessação de seu mandato parlamentar, ter contra ele aceitado a denúncia em relação à prática dos crimes de corrupção passiva e advocacia administrativa, previstos nos artigos 317 e 321 do Código Penal, o acusado impetrou *habeas corpus* objetivando a declaração de nulidade das interceptações telefônicas promovidas no âmbito das Operações Vegas e Monte Carlo. Ao ser a questão analisada, no Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* n.º 135683, no dia 25 de outubro de 2016, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal invalidou as interceptações mencionadas, bem como todas as provas delas diretamente derivadas, por violação de competência exclusiva da Corte, juízo natural da causa.<sup>397</sup>

A anulação das provas mencionadas embasou a concessão de segurança pela Segunda Turma, no dia 5 de dezembro de 2017, para determinar o retorno definitivo do impetrante às suas funções e para decretar a nulidade do processo administrativo disciplinar perante o CNMP.<sup>398</sup> No julgamento, entendeu-se que inexistente *bis in idem* na utilização do mesmo substrato fático para a aplicação de penalidade pelo Senado e pelo Ministério Público, por se fundamentarem em diplomas normativos diferentes e de natureza díspar. Todavia, o processo

---

<sup>396</sup> BRASIL. *Resolução do Senado Federal n.º 20, de 11/07/2012*. Decreta a perda do mandato do Senador Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, ano LXVII, n.º 108, p. 35797, 12 jul. 2012.

<sup>397</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso Ordinário em Habeas Corpus n.º 135683/GO*. Reclamante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Reclamado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 25 out. 2016, DJe: 3 abr. 2017. Nos termos do decidido, com o desentranhamento das interceptações telefônicas dos autos do processo criminal, coube Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, ao foro competente, “avaliar se remanesce justa causa para o prosseguimento do feito, a partir de eventual constatação de outras provas autônomas suficientes ao embasamento da acusação”.

<sup>398</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Mandado de Segurança n.º 32788/GO*. Impetrante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Impetrado: Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, julgado em: 5 dez. 2017, DJe: 20 mar. 2018.

administrativo aberto seria nulo por ser baseado, exclusivamente, nas interceptações telefônicas posteriormente declaradas ilegais pela Segunda Turma.

No início de 2018, ano de eleições gerais e na iminência de encerramento do mandato eletivo do qual foi expurgado, Demóstenes Torres ajuizou reclamação constitucional perante o Supremo Tribunal Federal em face de alegado ato omissivo do Presidente do Senado Federal, em afronta à autoridade do Tribunal e à eficácia do julgado no RHC n.º 135683 pela Segunda Turma. Segundo ele, as provas declaradas nulas no caso referido permaneceriam surtindo efeitos diante da inércia do Presidente do Senado em revisar a ilegalidade manifesta da Resolução n.º 20, de 2012, que – por decorrência de processo administrativo que usou de evidências posteriormente reconhecidas como ilegais – decretou a perda do mandato e fez incidir hipótese de inelegibilidade ao então Senador da República. Em tutela de urgência, requereu a suspensão dos efeitos do ato impugnado, com a sua restituição no cargo, ou, alternativamente, o afastamento da eficácia do ato no tocante à sua inelegibilidade.

Em decisão *ad referendum* da Segunda Turma, o Ministro Dias Toffoli concedeu parcialmente a tutela.<sup>399</sup> O magistrado afirmou não existir plausibilidade jurídica no pedido de retorno ao exercício do mandato eletivo, pois a jurisdição censória do Senado, que se guia pelo princípio da independência entre as instâncias, exauriu-se quando da publicação da Resolução n.º 20, de 2012, no Diário Oficial, não sendo plausível a admissão de reclamação cujo objeto consista em ato anterior ao paradigma vinculante de controle. No entanto, diante da iminência do encerramento do prazo para que o reclamante preenchesse os critérios legais para participar das eleições de 2018, entendeu justificado o provimento liminar para suspender a eficácia da Resolução n.º 20, no tocante ao critério de inelegibilidade previsto na alínea *b* do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar n.º 64, de 1990.

A decisão, também objeto de Agravo Regimental pela Procuradoria-Geral da República, foi, após ser retificada pelo Relator, referendada pela maioria da Segunda Turma do Supremo Tribunal, com a negativa de provimento ao agravo interposto, em discussão que será tratada adiante. A posição vencedora não conheceu o pedido de suspensão da resolução, mas – de forma inédita, no tocante à matéria – fez, nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, uma declaração de ilegitimidade (ou, talvez, de suspensão), sem redução de texto, da eficácia da Resolução, no tocante à capacidade eleitoral passiva do reclamante. Habilitado para disputar as

---

<sup>399</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Reclamação n.º 29870/GO. Reclamante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Reclamado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 27 mar. 2018, DJe: 3 abr. 2018.

eleições, Demóstenes Torres não se elegeu ao cargo de deputado federal pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Goiás.

Antes da apreciação dos próximos processos, cabe anotar que as normas regimentais da Câmara dos Deputados atinentes à matéria sofreram alteração pela Resolução n.º 2, de 26 de maio de 2011, já mencionada. Além de dar nova redação ao Código de Ética e Decoro Parlamentar, a norma acrescentou ao Regimento Interno um Capítulo que trata a respeito do Conselho de Ética Parlamentar, o Capítulo III-B, e vedou, de forma expressa, o acolhimento do voto pelo deputado federal representado em deliberação sobre aplicação, em desfavor dele mesmo, de sanção disciplinar por conduta atentatória ou incompatível com o decoro parlamentar (art. 180, § 8º).

A Resolução n.º 2, de 2011, também dispôs que um novo regulamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar deveria ser editado em cento e vinte dias a contar da promulgação da referida Resolução, aplicando-se, até a superveniência da nova normativa, o regulamento vigente. No entanto, o prazo não foi cumprido. No site do Conselho, consta uma proposta de reformulação do regulamento, elaborada em 2021, mas ainda não votada pelo órgão até abril de 2023. Segundo a Agência Câmara Notícias, um dos pontos mais polêmicos da proposta então designada para apreciação do Conselho no dia 24 de março de 2011 consiste na admissibilidade dos processos: se aprovada, o parecer preliminar será submetido ao Conselho apenas no caso de recomendação de arquivamento do caso; caso o entendimento do Relator seja pela admissibilidade, o representado passa ser imediatamente notificado.<sup>400</sup> Contudo, a votação da proposta foi cancelada e, até abril de 2023, momento de fechamento desta dissertação, não retornou à pauta.

O caso do Deputado Natan Donadon (PMDB/RO, Sem Partido) se iniciou na jurisdição criminal em 1999, muitos anos antes de seu ingresso no Congresso Nacional, e permanece gerando sensíveis repercussões a nível institucional. No presente trabalho, serão abordadas apenas as questões atinentes à perda de seu mandato parlamentar e àquilo que seja a isso diretamente relacionado.

Em junho de 1999, sete pessoas foram denunciadas pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia em razão de um esquema de desvio de milhões de reais da Assembleia Legislativa de Rondônia que Natan Donadon teria participado enquanto exercia, nos anos de

---

<sup>400</sup> NOBRE, Noéli. Conselho de Ética pode votar nesta quarta-feira novo regulamento do colegiado. *Agência Câmara Notícias*, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/738883-conselho-de-etica-pode-votar-nesta-quarta-feira-novo-regulamento-do-colegiado>. Acesso em: 5 maio 2023.

1995 a 1998, o cargo de diretor financeiro do órgão. Como destaca Suellen Patrícia Moura, o caso tem implicações nos dois âmbitos da imunidade formal, em relação ao aspecto processual e ao aspecto prisional.<sup>401</sup>

O aspecto processual da imunidade formal pode ser identificado no fato de um dos denunciados ser Marcos Donadon (PMDB/RO), então Deputado Estadual, seu irmão, que usufruía de prerrogativa de foro junto ao Tribunal de Justiça de Rondônia e gozava, na época, da necessidade de licença prévia da Assembleia para que o processo criminal fosse instaurado em seu desfavor. Após o desmembramento dos autos, Natan suscitou a necessidade de o processo e o julgamento dos que não possuem foro especial serem feitos em conjunto com o processo de Marcos. A partir do advento da Emenda Constitucional n.º 35, de 2001, a arguição de Natan foi acolhida, o processo foi unificado e a denúncia foi recebida pelo Tribunal de Justiça em relação a todos os réus. Porém, após ter a Assembleia Legislativa deliberado pela sustação do processamento de Marcos Donadon, os autos foram novamente desmembrados e encaminhados à primeira instância para processamento quanto aos demais réus. Diante da superveniência da posse de Natan Donadon, ocupante de primeira suplência na 52ª legislatura (2003-2007), em 3 de janeiro de 2005, no cargo de deputado federal, a prisão preventiva contra ele pendente de cumprimento foi revogada e os autos foram remetidos ao Supremo Tribunal, sendo reatuados como a Ação Penal n.º 396, com origem em Rondônia.

Desde a diplomação, Natan Donadon passou a gozar, e aqui entra o aspecto prisional da imunidade formal, da vedação à prisão, ressalvada a hipótese de flagrante de crime inafiançável (art. 53, § 2º). Além disso, passou a usufruir de prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal (art. 53, § 1º). Contudo, o curso do mencionado processo não poderia ser sustado pela Câmara dos Deputados, por ser relativo a crime ocorrido anteriormente ao exercício da função.

No dia 28 de outubro de 2010, o Plenário resolveu questão de ordem no sentido de reconhecer a subsistência de sua competência para a continuidade do julgamento, ainda que depois da renúncia de seu mandato no final da 53ª legislatura (2007-2011), manifestada no dia anterior e publicada no mesmo dia da deliberação do Tribunal, por entender que o ato configurou abuso de direito e fraude processual.<sup>402</sup> Em seguida, a Corte condenou o réu pela

---

<sup>401</sup> MOURA, Suellen Patrícia. *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: separação de poderes e constituição radical*. 2019. 248 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019, p. 114.

<sup>402</sup> O entendimento foi diverso do adotado pelo Tribunal três anos antes, em 2007, na Ação Penal n.º 333, em que Ronaldo José da Cunha Lima figurava como réu.

prática dos delitos previstos nos artigos 288 e 312 do Código Penal, num total de treze anos, quatro meses e dez dias de reclusão e sessenta e seis dias-multa, em regime inicial fechado.<sup>403</sup> Eleito para a legislatura seguinte, Natan Donadon tomou posse e recorreu da sentença.

Ao apreciar os segundos embargos de declaração opostos em face ao Acórdão, em 26 de junho de 2013, o Plenário não os conheceu, por entendê-los meramente protelatórios, e reconheceu o trânsito em julgado da decisão condenatória, com a determinação de execução imediata da condenação.<sup>404</sup> No dia 28 de junho de 2013, Natan Donadon se tornou o primeiro parlamentar preso durante o exercício do mandato desde a promulgação da Constituição de 1988. Ainda que o texto constitucional, ao vedar a prisão de parlamentar, desde a sua diplomação até o término do mandato, não faça nenhuma diferenciação expressa em relação à prisão-pena e à prisão-cautela, reconhece-se que o Supremo Tribunal aventa teoricamente que a hipótese não abarca a prisão para cumprimento de condenação judicial transitada em julgado, observado o devido processo legal, desde 1991.<sup>405</sup> Suscitada a questão sobre as prerrogativas parlamentares nos segundos declaratórios na Ação Penal n.º 396, ela foi, além de ser considerada prejudicada, tida como preclusa por não haver sido suscitada nos primeiros embargos de declaração.

A razão de a questão ser considerada prejudicada foi a resolução anterior de questão de ordem suscitada pela Ministra Cármen Lúcia, quanto à superveniente diplomação do réu como deputado federal.<sup>406</sup> Seguindo o seu entendimento, o Plenário entendeu que, “determinada a suspensão dos direitos políticos, a suspensão ou a perda do cargo são medidas decorrentes do julgado e imediatamente exequíveis após o trânsito em julgado da condenação criminal, sendo desimportante para a conclusão o exercício ou não de cargo eletivo no momento do julgamento”. O Ministro Teori Zavascki, além de aditar o seu voto para ressaltar o seu entendimento de que a manutenção ou não do mandato, no caso de condenação definitiva, cumprida mediante prisão, deve ser resolvida pelo Congresso, fez a observação – subscrita

---

<sup>403</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Penal n.º 396/RO*. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Revisor: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 28 out. 2010, DJ: 28 abr. 2011.

<sup>404</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração na Ação Penal n.º 396/RO*. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Revisor: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 26 jun. 2013, DJe: 30 set. 2013.

<sup>405</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito n.º 510/DF*. Representante: Max Freitas Mauro. Indiciado: Senador Gerson Camata. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, julgado em: 1º fev. 1991, DJ: 19 mar. 1991.

<sup>406</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem na Ação Penal n.º 396/RO*. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Revisor: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 26 jun. 2013, DJe: 4 out. 2013.

expressamente pelos Ministros Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio – de que a imunidade relativa à prisão disposta no artigo 53, § 2º, da Constituição é relativa, pois deve ser compreendida apenas em relação à prisão de natureza cautelar.

Entretanto, a previsão de perda do mandato parlamentar, na hipótese de perda ou suspensão dos direitos políticos, por mera declaração da Mesa Diretora da Casa legislativa, é excepcionada pela Constituição em caso de condenação criminal transitada em julgado – a qual, apesar de gerar como pena acessória a suspensão dos direitos políticos, enquanto durarem os seus efeitos – é hipótese em que deve haver decisão sobre a perda do mandato pela Casa respectiva, por maioria absoluta, assegurada ampla defesa, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional.<sup>407</sup>

No mesmo dia do reconhecimento do trânsito em julgado da condenação criminal pelo Plenário do Supremo Tribunal, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ofereceu, por esse motivo, a Representação n.º 20, de 2013, em desfavor do parlamentar, nos termos do artigo 55, VI, e § 2º, da Constituição c/c o artigo 240, VI, e §§ 1º e 3º. No dia 9 de julho de 2013, o órgão resolveu, até a publicação da decisão final da representação, “suspender o pagamento do seu subsídio e da cota para o exercício da atividade parlamentar, desde a data de sua prisão, bem como, a imediata suspensão de sua verba de gabinete e exoneração dos Secretários Parlamentares indicados para cargo em Comissão no seu gabinete”, diante do seu impedimento para o exercício das atividades parlamentares.

O deputado – expulso do PMDB no dia seguinte ao reconhecimento do trânsito em julgado na Ação Penal n.º 396 – atacou o ato por meio do Mandado de Segurança n.º 32299, por arguir que a decisão da Mesa Diretora era abusiva, uma vez que a competência para a suspensão temporária do exercício do mandato, prevista no artigo 10, III, do Código de Ética, era, consoante o artigo 14 do mesmo diploma e com o artigo 55, § 2º da Constituição, competência do Plenário. Ocorre que, em 28 de agosto de 2013, o Plenário rejeitou o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, que opinava pela perda do mandato do representado, em votação secreta, da qual participaram 405 votantes (dentre eles, o próprio Donadon, posteriormente subtraído pela Presidência), por 233 votos favoráveis, 131 contrários e 41 abstenções.

---

<sup>407</sup> É a posição defendida por: SALGADO, Eneida Desiree; MOURA, Suellen Patrícia; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Caso Natan Donadon, Ação Penal n. 396. In: SOBREIRA, Renan Guedes; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. (Coord.). *Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal*. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2022, v. 1, p. 13-41.

Para que o parlamentar perdesse o mandato, seria necessário o atingimento do *quorum* mínimo de aprovação de 257 votos. Inobstante a decisão, a Presidência da Câmara manteve o parlamentar afastado de seu exercício, por considerá-lo impossibilitado de exercê-lo, com a convocação do suplente imediato, em caráter de substituição.<sup>408</sup> O resultado da votação aumentou as pressões para aprovação de Propostas de Emendas à Constituição que acabassem com o voto secreto nos processos de perda do mandato e em demais votações, inclusive por parte dos Presidentes das duas Casas; o então Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, externalizou que não submeteria, até o fim de sua gestão, nenhum outro processo de perda de mandato com votação secreta.<sup>409</sup>

No dia 2 de setembro de 2013, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ofereceu representação contra o Deputado Natan Donadon, como incurso na sanção do artigo 55, II, da Constituição c/c os artigos 240, II, e 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e com os artigos 3º, I, II, III, IV; 4º, I; 5º, X e 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Segundo a representação, o comportamento do parlamentar atenta contra o decoro parlamentar por duas razões principais. Primeiro, haveria elevada gravidade e reprovabilidade na conduta que ensejou a condenação do parlamentar na Ação Penal n.º 396, sendo emanados do ato, apesar de praticado no passado, efeitos que atingem frontalmente a imagem da Casa, próprios de se ter um parlamentar em cumprimento de pena. Ainda, o representado, no dia 28 de agosto, teria votado no processo de perda de seu próprio mandato, em violação ao artigo 180, § 6º, do Regimento Interno. Ela foi remetida à Presidência da Casa, a qual encaminhou a representação ao Conselho de Ética.

No mesmo dia, o Ministro Roberto Barroso deferiu liminar no Mandado de Segurança n.º 32326, impetrado contra o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que submeteu ao Plenário a deliberação sobre a Representação n.º 20, de 2013, para o fim de suspender os efeitos da decisão que havia sido exarada pelo Plenário.<sup>410</sup> Para o Ministro, apesar de a Constituição prever que cabe a cada uma das Casas do Congresso Nacional, respectivamente, a decisão sobre

---

<sup>408</sup> PIOVESAN, Eduardo; SIQUEIRA, Carol. Câmara mantém mandato do deputado Natan Donadon, preso há dois meses. *Agência Câmara Notícias*, 28 ago. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/413103-camara-mantem-mandato-do-deputado-natan-donadon-preso-ha-dois-meses/>. Acesso em: 3 maio 2023.

<sup>409</sup> HAJE, Lara. Decisão sobre Donadon poderá acelerar votação da PEC do voto aberto, *Agência Câmara Notícias*, 29 ago. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/413130-decisao-sobre-donadon-podera-acelerar-votacao-da-pec-do-voto-aberto/>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>410</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 32326/DF*. Impetrante: Carlos Henrique Focesi Sampaio. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 2 set. 2013, DJe: 4 set. 2013.

a perda do mandato de deputado ou senador que sofrer condenação criminal transitada em julgado, a regra não pode ser aplicada em caso de condenação em regime inicial fechado, por tempo superior ao prazo remanescente do mandato parlamentar. Nesse caso, a perda do mandato se daria como consequência lógica da condenação, sendo a decisão da Câmara dos Deputados vinculada e declaratória.

Lenio Luiz Streck aponta que o Ministro Barroso, na decisão liminar do MS n.º 32326, “reescreveu a Constituição”, a partir de argumentos metajurídicos, “dizendo, em outras palavras, que toda perda do mandato de um parlamentar condenado à prisão não é automática, a não ser nas hipóteses descritas na decisão”; sendo que, no caso, o não comparecimento às sessões em razão da condenação, em infração ao artigo 55, III, da Constituição, futuramente habilitaria a Mesa a declarar a extinção do mandato.<sup>411</sup> Vislumbra-se que a decisão, “na prática, não gera nenhum efeito para o caso concreto, pois anula decisão que não afasta o mandatário sem determinar a perda de mandato”; em relação, contudo, à Constituição, “os efeitos são devastadores, pois afronta texto expresso por uma decisão voluntarista, preche de argumentos morais e artificios retóricos”.<sup>412</sup> Em 2017, a Primeira Turma do Supremo adotou esse entendimento nas Ações Penais n.º 694 e n.º 863. No ano seguinte, a Câmara dos Deputados ajuizou a ADPF n.º 511, ainda em trâmite, para afastar a decretação automática de perda do mandato por decisão judicial condenatória.

No dia 3 de setembro, o Ministro Dias Toffoli negou a liminar solicitada no MS n.º 32299, diante do ato da Mesa de suspensão do exercício do mandato parlamentar e do gozo de prerrogativas atinentes, por entender que a interpretação de normas regimentais atinentes ao tema é matéria *interna corporis*, impassível de solução pelo Poder Judiciário.<sup>413</sup>

Afastado e preso, o Deputado Natan Donadon não recorreu à jurisdição do Supremo Tribunal durante a instrução da representação apresentada em seu desfavor perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. O parecer aprovado, na representação apresentada pelo PSB, pelo Conselho de Ética, no dia 27 de novembro de 2013, entendeu ser incompatível com o decoro parlamentar o exercício do mandato por um parlamentar condenado a mais de 13 anos de reclusão em regime fechado, em sentença transitada em julgado pela mais

---

<sup>411</sup> STRECK, Lenio Luiz. *30 anos da CF em 30 julgamentos: uma radiografia do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 218.

<sup>412</sup> SALGADO, Eneida Desiree; MOURA, Suellen Patrícia; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Caso Natan Donadon, Ação Penal n. 396. In: SOBREIRA, Renan Guedes; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. (Coord.). *Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal*. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2022, v. 1, p. 38.

<sup>413</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 32299/DF*. Impetrante: Natan Donadon. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 3 set. 2013, DJe: 6 set. 2013.

alta corte do País, que se encontrava preso para cumprimento de pena, com suas prerrogativas políticas suspensas e condições de trabalho subtraídas. As demais questões, de ter sido algemado e transportado em camburão, nas dependências externas da Câmara, e de ter votado em causa própria, também concorreriam à ofensa ao decoro parlamentar.

Muito sob influência do caso Donadon, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 43, de 2013, no Senado; e, na Câmara, n.º 349, de 2001 – também conhecida como PEC do Voto Aberto – foi aprovada pelo Senado Federal no dia anterior à votação do parecer pelo Conselho de Ética da Câmara. A Emenda Constitucional n.º 76, que entrou em vigência com a sua publicação, em 28 de novembro de 2013, aboliu o voto secreto para todas as hipóteses nas quais a Casa legislativa respectiva deva decidir sobre a perda do mandato (art. 55, I, II e VI, e § 2º da Constituição). Na época, Alexandre de Moraes analisou que “o Congresso Nacional reagiu à altura e soube atender aos anseios do povo brasileiro, cansado dos subterfúgios do poder, da escuridão das decisões e da opacidade das importantes votações”.<sup>414</sup> Segundo a sua leitura, o princípio constitucional da publicidade apenas admitiria exceção em caso de interesse público; de maneira que os representantes, em regra, “devem observar total transparência em sua atuação, para que a publicidade de seus votos possa ser analisada, refletida e ponderada pela sociedade nas futuras eleições, no exercício pleno da cidadania”.<sup>415</sup>

Assim, no dia 12 de fevereiro de 2014, o Plenário aprovou o parecer pela procedência da representação e perda do mandato parlamentar de Natan Donadon, em votação ostensiva e nominal, da qual participaram 468 votantes, por 467 votos favoráveis e 1 abstenção. A Resolução n.º 53, de 2004, declara a perda de seu mandato.<sup>416</sup>

A diferença de placar observada a partir da aprovação da Emenda Constitucional n.º 76, de 2013, na decisão de perda do mandato tomada nos termos do artigo 55, § 2º da Constituição, é muito chamativa e pode ser vislumbrada em todas as decisões posteriormente aqui narradas. No mesmo dia da aprovação da perda do mandato de Donadon, o advogado Itamar Augusto Aranha Ataíde Junior havia impetrado *habeas corpus* em seu favor, em busca

---

<sup>414</sup> MORAES, Alexandre de. Congresso finalmente adota voto aberto para cassações. *Consultor Jurídico*, 6 dez. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-dez-06/justica-comentada-congresso-finalmente-adota-voto-aberto-cassacoes>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>415</sup> MORAES, Alexandre de. Congresso finalmente adota voto aberto para cassações. *Consultor Jurídico*, 6 dez. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-dez-06/justica-comentada-congresso-finalmente-adota-voto-aberto-cassacoes>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>416</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 53, de 12/02/2014*. Declara a perda do mandato do Deputado NATAN DONADON, por procedimento incompatível com o decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano LXIX, suplemento ao n.º 12, p. 3, 13 fev. 2014.

da realização da votação de forma secreta. Entretanto, diante da desautorização do pedido pelo paciente e por seu advogado, a impetração não foi conhecida.<sup>417</sup>

No início de abril de 2014, o então 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, André Luiz Vargas Ilário (PT/PR, Sem Partido) teve repercutida pela imprensa suspeitas colhidas pelas investigações da Operação Lava Jato, da Polícia Federal, da existência de relações espúrias com o empresário Alberto Youssef, um dos principais nomes envolvidos no esquema. No dia 7 daquele mês, o parlamentar pediu licença do mandato por 60 dias, sem remuneração, para tratar de interesses particulares. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Democratas (DEM) e o Partido Popular Socialista (PPS) contra ele apresentaram representação, no mesmo dia, como incurso na sanção do artigo 55, II, e § 2º, da Constituição c/c o artigo 4º, II e VI, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Diante do teor das matérias jornalísticas, a representação entendeu necessária a apuração dos fatos, pois consistiriam em procedimento incompatível com o decoro parlamentar. Para os partidos, ainda que a manutenção de relações de amizade com um indivíduo não implique necessariamente participação nos negócios ilícitos que essa pessoa eventualmente desenvolva, André Vargas solicitou e recebeu de Youssef uma aeronave para o deslocamento de Londrina a João Pessoa, ao custo aproximado de cem mil reais – que, por seu caráter incomum e por seu elevado valor, pode ser interpretado como recebimento de vantagem indevida; intermediou negociação com laboratório farmacêutico, cuja propriedade é atribuída a Youssef, no âmbito do Ministério da Saúde; e forneceu informações privilegiadas sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida” – fatos que, se comprovados, configuram a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato parlamentar.

Protocolada perante a Presidência da Câmara dos Deputados, a qual remeteu a representação ao Conselho de Ética, que, por sua vez, instaurou o processo no dia 9 de abril de 2014, data em que o deputado encaminhou carta de renúncia à Primeira Vice-Presidência da Câmara. No dia 23 de julho, André Vargas, em conjunto com seus advogados, impetrou o Mandado de Segurança n.º 33088 perante o Supremo Tribunal. O *writ* ataca ato do Presidente da Câmara, do Presidente do Conselho de Ética e do Relator da representação no Conselho de negar, desde o dia 1º de julho de 2014, o pedido de extração pela defesa de cópia dos autos relativos à documentação encaminhada pelo Supremo Tribunal, de investigação que tramita em

---

<sup>417</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Habeas Corpus n.º 121289/DF*. Impetrante: Itamar Augusto Aranha Ataíde Junior. Paciente: Natan Donadon. Coator: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 2 abr. 2014, DJe: 7 abr. 2014.

segredo de justiça, em flagrante violação a Súmula Vinculante n.º 14, ao Estatuto da Advocacia (Lei Federal n.º 8906/1994) e à Constituição da República.

Segundo os impetrantes, as testemunhas de defesa estariam sendo ouvidas pelas autoridades apontadas como coatoras, sem que tivessem total conhecimento do conjunto probatório carreado no processo. Postularam o deferimento de liminar consistente na garantia de vista e cópia dos autos pelos advogados constituídos; na abertura de prazo para manifestação dos impetrantes quanto ao conteúdo dos documentos juntados após a apresentação de defesa escrita; e no sobrestamento do feito, até o julgamento final da segurança. No mérito, pediram a anulação de todos os atos realizados sem a observância do contraditório e da ampla defesa.

Em apreciação durante o recesso forense, o Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente em exercício, deferiu, no dia 24 de julho, parcialmente a liminar para assegurar tão somente aos advogados “a imediata vista e extração de cópia dos autos da Representação 25/2014 e seus apensos, especialmente daqueles documentos juntados ao processo posteriormente à apresentação da defesa escrita, com abertura de prazo para manifestação”.<sup>418</sup> Para ele, haveria plausibilidade jurídica no pedido, diante da garantia constitucional de ampla defesa aos parlamentares submetidos a processos que possam levar à perda de seus mandatos, sendo, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, do Estatuto da Advocacia e da Súmula Vinculante n.º 14, direito dos investigados o acesso, por meio de seus defensores, a autos de ações penais ou inquéritos policiais, ainda que classificados como sigilosos.

Em petição do dia 28 de julho, os impetrantes requereram a paralisação do processo, pois o Presidente do Conselho teria concedido cinco dias úteis para manifestação da defesa sobre as quatorze mil páginas dos autos, mas desrespeitado o prazo por ele mesmo fixado ao designar para o dia 29 a oitiva do parlamentar representado e de suas testemunhas. O Ministro Lewandowski conheceu a petição como um pedido incidental e indeferiu o pedido de suspensão, mas, para evitar novas ilegalidades e para preservar a rigidez do procedimento,

---

<sup>418</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente). *Mandado de Segurança n.º 33088/DF*. Impetrantes: José Roberto Batochio, Michel Saliba Oliveira, Marcus Vinícius Bernardes Gusmão, André Luiz Vargas Ilário. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Relator da Representação n.º 25/2014 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 24 jul. 2014, DJe: 7 ago. 2014.

deferiu em parte o pedido, apenas para garantir o respeito ao prazo de cinco dias úteis dado ao representado para apresentação de defesa escrita, sob pena de nulidade dos atos subsequentes.<sup>419</sup>

No dia 14 de agosto, André Vargas impetrou, após a leitura do voto do Relator do Conselho de Ética, o Mandado de Segurança n.º 33143, no qual alegou a ocorrência de desrespeito ao devido processo legal na ausência injustificada de oitiva de duas testemunhas de defesa, na ausência de depoimento pessoal do representado e na utilização de provas emprestadas não submetidas ao contraditório no parecer final. Todavia, diante da aprovação do parecer do Relator no Conselho de Ética, o impetrante desistiu da ação para, primeiramente, apresentar o competente recurso à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O parecer aprovado no dia 20 de agosto de 2014 pelo Conselho de Ética da Câmara dos Deputados entendeu que o Deputado André Vargas agiu de forma reprovável e indecorosa ao intermediar os interesses de laboratório farmacêutico junto a órgãos da Administração Pública e ao receber vantagem indevida, consubstanciada na locação de aeronave para realização de viagem particular. Teria, com isso, incorrido no abuso das prerrogativas constitucionais e na percepção de vantagens indevidas.

No entanto, no dia 18 de novembro, o parlamentar ajuizou reclamação constitucional por alegado descumprimento das medidas liminares deferidas no Mandado de Segurança n.º 33088 pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, com a chancela da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Preventa, a Ministra Cármen Lúcia indeferiu o pedido liminar de suspensão dos atos atacados.<sup>420</sup> Observou que o deferimento da segunda liminar pelo Ministro Ricardo Lewandowski, exarada durante o recesso forense, “impôs ao Deputado Júlio Delgado, Relator da Representação n. 25/2014, a reconsideração da decisão pela qual havia encerrado a instrução e, conseqüentemente, permitiu-se o recebimento da manifestação apresentada pela defesa do Reclamante, em 1º.8.2014”. A partir desse momento, avaliou que seria possível a realização de oitiva do acusado pelo Conselho de Ética. Por esses motivos, seria inexistente o alegado descumprimento das decisões apontadas como desobedecidas.

---

<sup>419</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente). *Mandado de Segurança n.º 33088/DF*. Impetrantes: José Roberto Batochio, Michel Saliba Oliveira, Marcus Vinícius Bernardes Gusmão, André Luiz Vargas Ilário. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Relator da Representação n.º 25/2014 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 29 jul. 2014, DJe: 8 ago. 2014.

<sup>420</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Reclamação n.º 19133/DF*. Reclamante: André Luiz Vargas Ilário. Reclamados: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 4 dez. 2014, DJe: 11 nov. 2014.

Inobstante, no dia 1º de novembro de 2014, o deputado impetrou o Mandado de Segurança n.º 33360, em face do ato da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania que negou provimento ao seu recurso, mantendo, por consequência, hígida a deliberação do Conselho de Ética. Na oportunidade, reiterou que o parecer aprovado pelo Conselho teria utilizado de provas emprestadas e não submetidas ao contraditório, uma vez que, até a concessão da liminar no MS n.º 33088, não teve acesso à integralidade dos autos. Quando o teve, inúmeros atos instrutórios – como a oitiva das testemunhas – já haviam sido praticados, em prejuízo à defesa. Além disso, afirmou que, no curso na votação do parecer do relator perante o Conselho de Ética, para garantir o *quorum* de votação, dois suplentes foram nomeados e proferiram voto sem que sequer os atos de indicação estivessem publicados. A questão feriria a estabilidade que se tentou conferir ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar em regime diferenciado, que contempla a composição de vinte e um membros titulares e igual número de suplentes para o exercício de mandato fixo de dois anos (art. 21-E do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 7º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados) e, por consequência, violaria o princípio constitucional do juiz natural.

No entanto, no dia 10 de dezembro de 2014, o Ministro Roberto Barroso negou seguimento ao *writ*, em prejuízo ao pedido liminar.<sup>421</sup> Em relação à prova emprestada, observou que o ato impugnado assentou que a defesa teve oportunidade de contraditá-la, já que o acesso aos documentos foi garantido pelo Conselho e pelo Supremo Tribunal em prazo hábil para manifestação. A alegação de que a prova não foi contraditada seria impassível de análise no mandado de segurança, por inadmitir dilação probatória. No tocante ao juízo natural, verificou que o ato impugnado dispôs que a falta de publicação dos atos de nomeação dos suplentes não anula o julgamento, por já estarem eles investidos como conselheiros e aptos a votar, conforme a prerrogativa do líder, prevista no artigo 10, VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de “indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los”. Para o Ministro, a alegada inaplicação do artigo em razão do regime de mandato conferido ao Conselho de Ética pelo art. 21-E do Regimento é questão atinente à interpretação e aplicação dos regimentos das Casas Legislativas, matéria *interna corporis*, imune ao controle judicial.

---

<sup>421</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 33360/DF*. Impetrante: André Luiz Vargas Ilário. Impetrado: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 10 dez. 2014, DJe: 12 dez. 2014.

No mesmo dia da decisão do Ministro Roberto Barroso no MS n.º 33360, o Plenário aprovou o parecer pela procedência da representação e perda do mandato parlamentar de André Vargas, em votação ostensiva e nominal, da qual participaram 366 votantes, por 359 votos favoráveis, 1 contrário e 6 abstenções. A Resolução n.º 59, de 2004, declara a perda de seu mandato.<sup>422</sup> Esta pesquisa não localizou outros processos referentes à matéria que o parlamentar posteriormente tenha ajuizado perante o Supremo Tribunal Federal.

A relação dos parlamentares federais citados com as ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com eventuais processos de perda do mandato por quebra de decoro parlamentar pode ser observada no quadro 5:

Quadro 5 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 54ª legislatura (2011-2015) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasaram a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza

Parlamentar (partido)	Resolução	Provocação	Condutas que embasaram a sanção	Artigos regimentais infringidos	Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo	Houve concessão de liminar?
Demóstenes Lázaro Xavier Torres (DEM/GO, Sem Partido)	Resolução do Senado Federal n.º 20, de 11 de julho de 2012	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	Percepção de vantagens indevidas e prática de irregularidades graves no desempenho do mandato, inicialmente descobertas por meio de áudios das interceptações telefônicas que vincularam o parlamentar a Carlinhos Cachoeira.	Artigos 5º, II e III, e o artigo 11, inciso II, da Resolução n.º 20, de 1993, do Senado Federal	MS n.º 31404/DF (14/06/2012); MS n.º 31407/DF (15/06/2012); Rcl n.º 29870/GO (1º/03/2018)	Sim, no MS n.º 31407/DF, (em parte) e na Rcl n.º 29870/GO, (em parte). Houve pedido liminar negado na outra ação.
Natan Donadon	Resolução da Câmara dos	Partido Socialista	Condenação transitada em julgado na	Artigos 240, II, e 244 do Regimento	HC n.º 121289/DF (12/02/2014)*	Não. Houve pedido

<sup>422</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 59, de 10/12/2014*. Declara a perda do mandato do Deputado ANDRÉ VARGAS por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano LXIX, suplemento ao n.º 191, p. 3, 11 dez. 2014.

Parlamentar (partido)	Resolução	Provocação	Condutas que embasaram a sanção	Artigos regimentais infringidos	Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo	Houve concessão de liminar?
(PMDB/RO, Sem Partido)	Deputados n.º 53, de 12 de fevereiro de 2014	Brasileiro (PSB)	Ação Penal n.º 396 a treze anos, quatro meses e dez dias de reclusão e sessenta e seis dias-multa, em regime inicial fechado, que se mostra incompatível com o exercício do mandato parlamentar.	Interno da Câmara dos Deputados e artigos 3º e 4º, do inciso IV do artigo 10 e do artigo 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados	*desautorizado pelo paciente	liminar negado na ação.
André Luiz Vargas Ilário (PT/PR, Sem Partido)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 59, de 10 de dezembro de 2014	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Democratas (DEM) e Partido Popular Socialista (PPS)	Abuso das prerrogativas constitucionais e percepção de vantagens indevidas, em razão da intermediação de interesses de laboratório farmacêutico junto a órgãos da Administração Pública e do recebimento de vantagem consistente na locação de aeronave para realização de viagem particular.	Artigo 240, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e incisos I e II do artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados	MS n.º 33088/DF (23/07/2014); MS n.º 33143/DF (19/08/2014); Rcl n.º 19133/DF (18/11/2014); MS n.º 33360/DF (1º/12/2014)	Sim, no MS n.º 33088/DF (em parte). Houve pedido liminar no MS n.º 33143/DF, com desistência prévia à análise, e houve pedido negado nas outras duas ações.

FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas dos sites do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Os partidos correspondem ao período entre a eleição ao cargo e o momento de sua perda.

## 2.7 55ª legislatura (2015-2019)

Durante a 55ª legislatura brasileira, compreendida do período de 1º de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019, dois parlamentares federais perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar: um deputado federal e um senador da república.

Um fator inédito na ordem jurídica brasileira desde a promulgação da Constituição da República, em 1988, foi decisivo para a ocorrência de ambas as perdas do mandato nesse período: a atuação ativa do Supremo Tribunal Federal para o afastamento dos legisladores de suas funções, a despeito das previsões do estatuto constitucional de congressistas, como visto na seção primária anterior. Ainda que, desde a Emenda Constitucional n.º 35, de 2005, o Tribunal passasse a de fato a exercer a sua competência criminal originária, era apenas acionado pelos parlamentares que respondiam a processos perante as suas Casas legislativas para resguardo do devido processo legal. Portanto, mesmo que se recusasse a fazê-lo, apenas atuava como árbitro. A partir das criações jurisprudenciais, passa a também atuar como fator de influência, a partir da aplicação de cautelares de afastamento do mandato e de prisão em processos de natureza judicial, apesar dos limites previstos no texto constitucional.

Ao analisar tal atuação do Poder Judiciário, João Guilherme Walski de Almeida a entende como uma “interferência ilegítima”, pois “decisões judiciais expressamente contrárias ao texto da Constituição são tomadas para tirar políticos do circuito ou, ao menos, para provocar dano ao seu capital político”.<sup>423</sup> Mesmo que aqui não se defenda as condutas das figuras públicas que, até abril de 2023, sofreram prejuízo com tais decisões, não se pode aceitar a desconsideração das regras constitucionais. Até porque nem sempre essa atuação se mostrou politicamente tão bem-sucedida, a exemplo dos Casos de Renan Calheiros (MDB/AL), de Aécio Neves (PSDB/MG) e de Daniel Silveira (PSL/RJ, PTB/RJ). Para uma atuação legítima da jurisdição, talvez o melhor seja internalizar que “um Estado de Direito não combina com heróis, ainda que togados”.<sup>424</sup>

No dia 24 de novembro de 2015, o Ministro Teori Zavascki determinou, *ad referendum* da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, a prisão do Senador Delcídio do Amaral (PT/MS, Sem Partido), requerida pela Procuradoria-Geral da República e extraída da Ação

---

<sup>423</sup> ALMEIDA, João Guilherme Walski de. *Decadência democrática e lawfare: indícios da corrosão do ideal democrático por meio do sistema de justiça*. 2021. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021, p. 74.

<sup>424</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n.º 117, p. 193-217, jul./dez. 2018, p. 194.

Cautelar n.º 4036 e autuada em apartado, como Ação Cautelar n.º 4039.<sup>425</sup> A princípio, o pedido do então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, consistia na decretação da prisão preventiva do parlamentar ou, caso fosse considerada descabida em razão da vedação constitucional, a aplicação de medidas cautelares alternativas da prisão. Com a expressa pretensão de flexibilizar as normas constitucionais, o Procurador defendeu que a interpretação literal do § 2º do artigo 53 “[...] transformaria a relevante garantia constitucional da imunidade parlamentar em abrigo de criminosos, os quais [no caso] vem sabotando relevante investigação criminal e instrução processual em curso”.

Após angariar apoio à decisão com os seus pares,<sup>426</sup> o Ministro Relator entendeu por decretar a prisão cautelar do senador, mas sob a alegação de se tratar da hipótese constitucional que excepcionalmente autoriza a prisão, vale dizer, de um flagrante de crime inafiançável.

Referendada pela Segunda Turma do Supremo Tribunal,<sup>427</sup> a decisão é controversa em seus fundamentos, tanto quanto à flagrância – em maior medida – quanto à inafiançabilidade do delito imputado, de organização criminosa (art. 2º, § 1º, Lei n.º 12850/2013). Como observa Emílio Peluso Neder Meyer, não se mostrava necessária a presença de um crime inafiançável, mas, na esteira do precedente citado pelo Ministro Relator, o *Habeas Corpus* n.º 89417, apenas de uma situação excepcional que exigiria medidas excepcionais; lógica que se aplicou em decisões posteriores, sem argumentos coerentes.<sup>428</sup> É que, como alerta Eneida Desiree Salgado, “ao afastar o Direito posto por sua leitura particular, atuando para além do texto constitucional, com justificativas de excepcionalidade, os magistrados promovem uma quebra das garantias do constitucionalismo e do Estado de Direito”.<sup>429</sup>

No caso, a decisão do Supremo Tribunal teve também efeitos práticos em relação ao enfraquecimento do parlamentar, que, ao fim, levou à perda de seu mandato. Não se pretende,

---

<sup>425</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Ação Cautelar n.º 4039/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Delcídio do Amaral Gomez, Diogo Ferreira Rodrigues, Edson Siqueira Ribeiro Filho, André Santos Esteves. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 24 nov. 2015, sem publicação no DJe.

<sup>426</sup> Felipe Recondo e Luiz Weber narram que o referendo da Segunda Turma do STF a essa decisão foi precedida de uma “reunião secreta no gabinete de Teori Zavascki”, pois ele “não queria decidir solitariamente e depois ser desautorizado por seus pares”. O motivo do nervosismo do Ministro e dos demais, que deixaram a mesa da reunião com marcas de suor, era a expressa vedação constitucional da prisão naquela modalidade e naquela hipótese (RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *Os onze: O STF, seus bastidores e as suas crises*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 48-49, p. 53-58).

<sup>427</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Ação Cautelar n.º 4039/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Delcídio do Amaral Gomez, Diogo Ferreira Rodrigues, Edson Siqueira Ribeiro Filho, André Santos Esteves. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 25 nov. 2015, DJe: 13 maio 2016.

<sup>428</sup> MEYER, Emílio Peluso Neder. Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary Branch’s Political and Authoritarian Character. *German Law Journal*, v. 19, n.º 4, p. 727-768, 2018, p. 739, 742.

<sup>429</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n.º 117, p. 193-217, jul./dez. 2018, p. 211.

com isso, afirmar que a perda de mandato de Delcídio do Amaral foi injusta. Ao contrário, os atos a ele imputados se revelam passíveis, e até mesmo imperiosos, de aplicação da penalidade. A jurisdição, porém, não deve promover a retirada de parlamentares da esfera pública numa atuação que transborde os limites constitucionais.

Primeiro senador a ser preso no exercício do mandato – alegadamente, como uma prisão em flagrante delito de crime inafiançável; faticamente, como uma prisão preventiva –, os autos foram remetidos, na forma do que determina o § 2º do artigo 53 da Constituição, ao Senado Federal, para resolução sobre a prisão pelo voto da maioria de seus membros. Diante da supressão do vocábulo “secreto” na descrição dessa hipótese constitucional pela Emenda Constitucional n.º 35, de 2001, a votação, por lógica, passou a ser aberta.

Não para parte do Senado Federal. Na sessão extraordinária instaurada no mesmo dia da prisão do senador, o então Presidente da Casa decidiu, em questão de ordem, que a votação, em razão do artigo 291 do Regimento Interno, seria secreta; entendimento que, ao se recorrer de ofício ao Plenário, nos termos do artigo 405 do Regimento, não se logrou vencedor, por 52 votos favoráveis à votação aberta e 20 contrários.<sup>430</sup> Na sequência, a prisão foi mantida, em votação ostensiva e nominal, por 59 votos favoráveis, 13 contrários e 1 abstenção.

No dia 1º de dezembro de 2015, a Rede Sustentabilidade (Rede) e o Partido Popular Socialista (PPS) ofereceram representação contra o senador, como incurso na sanção do artigo 55, II, e § 2º, da Constituição c/c os artigos 13 e seguintes do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Os partidos defenderam que os fatos que ensejaram a prisão do parlamentar na Ação Cautelar n.º 4039, consistentes na tentativa de, a partir de seu cargo público e de sua influência nas estruturas de Estado, obstar a sua própria responsabilização criminal e a de terceiros, constituem em cristalino abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional. Ademais, o oferecimento de valores indevidos, por meio do banqueiro André Esteves, em contrapartida ao favorecimento de potenciais criminosos, caracterizaria a percepção de vantagens ilícitas em favor de terceiros.

Após ter tido a prisão revogada pelo Ministro Teori Zavascki no dia 19 de fevereiro de 2016, o senador Delcídio do Amaral apresentou sucessivos pedidos de licença para tratamento médico. No dia 14 de março, em face do ato do Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado que negou o pedido de suspensão da leitura do relatório

---

<sup>430</sup> SENADO FEDERAL. Plenário mantém prisão de Delcídio do Amaral. *Portal do Senado Federal*, 26 nov. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/renan-calheiros/plenario-mantem-prisao-de-delcidio-do-amaral>. Acesso em: 5 maio 2023.

preliminar perante o Conselho, sem o encaminhamento prévio à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, impetrou o Mandado de Segurança n.º 34064. Requereu liminarmente a suspensão do processo, por entender que o indeferimento do pedido de encaminhamento da representação à CCJC fere o disposto no artigo 32, § 4º, do Regimento Interno do Senado; que o Relator do processo no Conselho deveria ser considerado suspeito, diante dos juízos meritórios por ele já exarados; e que o andamento da representação seria indevido, em razão de o representado se encontrar em licença para tratamento de saúde. No mérito, requereu a suspensão do processo até o término de sua licença; a declaração de nulidade da leitura do relatório preliminar pelo Conselho de Ética, com a determinação de envio da representação à CCJC; e a declaração de suspeição do relator, determinando ao Conselho a competente alteração.

Dois dias depois, o Ministro Celso de Mello indeferiu o pedido de medida liminar, ressaltando a inexistência de risco de irreversibilidade em caso de, ao final, provimento da segurança.<sup>431</sup> Inicialmente, ressaltou que, em seu entendimento, a controvérsia sobre a ordem de envio da representação à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado envolve matéria exclusivamente regimental e, por consequência, imune ao *judicial review*.

Por sua vez, a alegada suspeição do Relator do processo no Conselho de Ética careceria de plausibilidade jurídica, porque o artigo 306 do Regimento Interno do Senado apenas prevê a caracterização de suspeição para votar “quando se tratar de assunto em que tenha interesse pessoal” e, por se tratar de matéria de direito estrito, seria incabível qualquer interpretação extensiva ou ampliativa ao tema, tampouco aplicação das mesmas causas disciplinadas pela legislação processual comum. Ademais, o mero afastamento temporário do parlamentar para tratamento de saúde – ainda que impassível, por disposição constitucional, de acarretar, por si só, a perda do mandato parlamentar – não tornaria o congressista imune ao processo, sendo, no caso, observado que até o momento da análise, sequer se exigiu o seu comparecimento pessoal ao Conselho de Ética do Senado.

No dia 24 de abril de 2016, o parlamentar impetrou nova segurança diante de atos do Presidente e do Relator do Conselho de Ética que teriam vulnerado o seu direito à plenitude de defesa e ao contraditório durante a instrução do processo. Ao pleitear a reabertura de prazo para indicação de testemunhas, após a decisão do Conselho de Ética de ouvir três testemunhas *ex*

---

<sup>431</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34064/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 16 mar. 2016, DJe: 18 mar. 2016.

*officio*, o órgão resolveu desistir da oitiva de suas testemunhas. A decisão de remessa dos autos do Inquérito n.º 4170, pedida pela defesa, foi posteriormente revogada. Por isso, pugnou-se pela suspensão liminar do processo e, no mérito, pelo deferimento das provas requisitadas, com a realização do interrogatório apenas após a superação de todas as diligências instrutórias.

Prevento, o Ministro Celso de Mello indeferiu o pedido liminar, no dia 25 de abril de 2016.<sup>432</sup> Ele ressaltou que a produção do rol de testemunhas é um direito que deve ser exercido pelo representante quando do oferecimento da representação e, pelo representado, no momento de formalização de sua defesa prévia, sob pena de preclusão dessa faculdade processual – a qual, na hipótese dos autos, restou configurada, o que afasta o reconhecimento de lesão à plenitude de defesa. Ainda, por ter sido o indeferimento do pedido de solicitação de cópia dos autos de processos judiciais devidamente fundamentado, considerou incabível “em juízo de estrita cognição, a ocorrência de cerceamento de defesa, pois a questionada recusa constituiu objeto de longa e extensa discussão no âmbito do órgão parlamentar em questão”. Por isso, seria legítima a tomada do interrogatório do representado, nas três opções que lhe foram oferecidas (presencial, por videoconferência, por escrito). Quando formulado um pedido de reconsideração da decisão, foi ele negado pelo Ministro.<sup>433</sup>

No dia 29 de abril de 2016, o senador impetrou o Mandado de Segurança n.º 34173, também por atos do Presidente e do Relator do Conselho de Ética. Defendeu a existência de impedimento/suspeição do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), membro do órgão colegiado, em razão de haver subscrito moção de apoio à representação e de haver atuado com protagonismo em desfavor do impetrante. Além disso, impugnou a designação do dia 3 de maio de 2016 para leitura e votação do parecer do Relator, por defender – da mesma forma que Demóstenes Torres fez no MS n.º 31404 e no MS n.º 31407 – que o artigo 17-I do Código de Ética do Senado Federal garante o interstício de dez dias úteis entre a disponibilização da parte descritiva do relatório e a reunião de votação (art. 17-O do Código de Ética). Requereu liminar de suspensão do processo e, ao final, concessão da segurança para que seja declarada a nulidade dos atos praticados por membro suspeito e determinada a designação da reunião para votação do parecer do relator em conformidade ao preconizado.

---

<sup>432</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34155/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 25 abr. 2016, DJe: 28 abr. 2016, sem os grifos do original.

<sup>433</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34155/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2 maio 2016, DJe: 5 maio 2016.

No dia 2 de maio, o pedido de medida cautelar foi indeferido pelo Ministro Celso de Mello.<sup>434</sup> Em relação à suspeição alegada, reiterou os fundamentos utilizados no MS n.º 34064. Quanto ao segundo argumento, compreendeu haver apenas discussão sobre normas regimentais, sem transcendência constitucional. E que, mesmo que se fosse possível discuti-las, a exiguidade para elaboração e entrega de memoriais estaria afastada pela ciência do advogado desde o dia 26 de abril de 2016 sobre a data de votação do parecer.

Mantida a data de votação, o Conselho de Ética entendeu, no parecer aprovado, que a conversa que o representado teve para oferecer ajuda financeira e para auxiliar na soltura, inclusive mediante suposta influência junto aos Ministros do Supremo Tribunal, e na fuga de Nestor Cerveró, a fim de impedir que ele firmasse um acordo de colaboração premiada, é incompatível com a conduta de um parlamentar, que, dessa forma, abusa de suas prerrogativas constitucionais e macula a imagem do Senado Federal. Foi remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que entendeu inexistirem vícios de constitucionalidade, legalidade e juridicidade no processo. No dia 10 de junho de 2016, o Plenário, em votação ostensiva e nominal, da qual participaram 75 votantes, por 74 votos favoráveis e 1 abstenção, aprovou a perda do mandato do Senador. A Resolução n.º 21, de 2016, decreta-a.<sup>435</sup>

Meses depois, Delcídio do Amaral, no dia 2 de setembro de 2016, impetrou o Mandado de Segurança n.º 34390 em face de atos praticados pelo Presidente e pelo Relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em relação à representação que ensejou a perda de seu mandato, bem como pelo Presidente do Senado Federal. Alegou a ocorrência de vícios do processo que invalidariam os atos praticados desde o andamento na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, os quais seriam: a convocação às pressas de sessão extraordinária da Comissão para a votação da representação, sem que a defesa tivesse sido devidamente cientificada; o encaminhamento do feito ao Plenário previamente à publicação da deliberação da Comissão; e a decretação da perda do mandato, mesmo o senador estando sob licença para tratar de assuntos particulares, em ofensa ao artigo 56, II, da Constituição.

Como tese alternativa, requereu que o desmembramento das votações de perda do cargo e de perda dos direitos políticos ocorrido no processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff gere efeitos em seu caso, de forma que seja declarada a higidez de seus direitos

---

<sup>434</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34173/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2 maio 2016, DJe: 5 maio 2016.

<sup>435</sup> BRASIL. *Resolução do Senado Federal n.º 21, de 10/05/2016*. Decreta a perda do mandato do Senador Delcídio do Amaral Gomez. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, ano LXXI, n.º 63, p. 341, 11 maio 2016.

políticos, diante da ausência de votação expressa do Senado Federal a tal respeito. Diante da ausência de pedido liminar, o processo seguiu o seu curso e, em 1º de agosto de 2018, foi considerado prejudicado pelo Ministro Celso de Mello, por ser referente a atos em fase anterior à perda do mandato, com a observação de que a aplicação da isonomia de tratamento pleiteada, além de se dar por via inadequada, seria desprovida de amparo jurídico-constitucional.<sup>436</sup>

O Caso Cunha, narrado no prólogo, iniciou-se em 2015. Em outubro daquele ano, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a Rede Sustentabilidade (REDE) ofereceram representação em desfavor do então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cosentino da Cunha (PMDB/RJ), como incurso na sanção do artigo 55, II, e §§ 1º e 2º, da Constituição c/c o artigo 4º, II e V, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Para os partidos, a prática dos crimes de corrupção passiva e de lavagem de dinheiro imputada pela Procuradoria-Geral da República na denúncia feita em seu desfavor, no âmbito do Inquérito n.º 3983, constituiria ato incompatível com o decoro parlamentar, consistente na percepção de vantagens indevidas. Na investigação, oriunda do Ministério Público da Suíça, haveria também indícios de que o deputado prestou informações falsas em seu imposto de renda e em declaração dada à CPI da Petrobras, no dia 12 de março de 2015, quanto à ausência de recebimento de vantagens indevidas e quanto à inexistência de valores no exterior, diante da apuração que verificou a existência, naquele país, de contas bancárias em seu nome e de seus familiares.

Remetido à Mesa Diretora, o processo foi instaurado perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no dia 3 de novembro de 2015. No dia 7 de dezembro, o parlamentar impetrou segurança perante o Supremo Tribunal contra ato do Presidente do Conselho de Ética que negou recurso de membro da Comissão em face da decisão que manteve o Deputado Fausto Pinato (PRB/SP) como o Relator designado no processo, a qual teria sido questionada por ser ele do mesmo bloco parlamentar do representado, em violação ao artigo 13, I, *a*, do Código de Ética, mas mantida por, segundo o órgão, terem sido considerados os blocos vigentes à época do sorteio do Relator, e não do início da legislatura. Ao analisar o pedido liminar de substituição do Relator no Conselho de Ética, o Ministro Roberto Barroso o indeferiu, por entender que “não há [na controvérsia] questão constitucional envolvida, nem tampouco se cuida de proteger

---

<sup>436</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34390/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Senado Federal, Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 1 ago. 2018, DJe: 7 ago. 2018, Republicado DJe: 5 set. 2018.

direito da minoria ou condições de funcionamento do regime democrático”, sendo a questão meramente relativa à interpretação de dispositivos internos da Câmara, questão *interna corporis*, sem intervenção do Poder Judiciário.<sup>437</sup>

Prestada a informação pelo Conselho de que o Relator teria sido substituído pelo Deputado Marcos Rogério (PDT/RO, DEM/RO) por força de decisão proferida pelo Primeiro-Vice-Presidente da Câmara, em dezembro de 2015, o *writ* foi extinto por perda superveniente do objeto e, conseqüentemente, do interesse de agir, no dia 17 de fevereiro de 2016.<sup>438</sup>

Um dia antes da decisão, o parlamentar impetrou o Mandado de Segurança n.º 34015, também em face do Presidente do Conselho de Ética. Apontou como atos coatores o prosseguimento do processo disciplinar, sem que se tenha aguardado o julgamento de recurso interposto perante a Comissão de Constituição e Justiça, e o recebimento de dois aditamentos à inicial sem que eles tivessem sido dirigidos à Corregedoria da Câmara dos Deputados e à Mesa Diretora, conforme o disposto no artigo 21-F, III, do Regimento Interno e no artigo 9º, *caput* e § 3º do Código de Ética, com a redação dada pela Resolução n.º 2, de 2011. Sorteado Relator, o Ministro Roberto Barroso, no dia 17 de fevereiro de 2016, indeferiu o pedido liminar de concessão de efeito suspensivo ao recurso do impetrante interposto perante a CCJC e de exclusão das imputações contidas em petições avulsas.<sup>439</sup>

Apontou que a matéria jornalística trazida aos autos indica a admissão como aditamento de petições pelo Relator do processo, e não pelo Presidente do Conselho de Ética. Compreendeu também que não se pôde depreender dos autos qual foi o ato praticado pela autoridade coatora, nem seus fundamentos. Independentemente da perquirição acerca da sindicabilidade da questão, observou que o recurso apresentado à CCJC foi requerido com atribuição de efeito suspensivo, com base no artigo 13, IV, do Código de Ética, e que “não há elementos nos autos que demonstrem que esse pedido tenha sido indeferido, nem que permitam antecipar que a Comissão de Constituição e Justiça não julgará o recurso em tempo adequado”. Por isso, a atribuição de efeito suspensivo a recurso representaria, no caso, “uma interferência

---

<sup>437</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 33927/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 8 dez. 2015, DJe: 11 dez. 2015.

<sup>438</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 33927/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 17 fev. 2016, DJe: 22 fev. 2016.

<sup>439</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34015/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 17 fev. 2016, DJe: 22 fev. 2016.

do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Legislativo, sem uma demonstração cabal de situação de ilegalidade ou de urgência”.

No dia 23 de fevereiro, o parlamentar impetrou nova segurança, na qual requereu liminar para determinar que o Presidente do Conselho de Ética se abstinhasse a dar prosseguimento ao processo na pendência de análise de arguição de seu impedimento, suscitado no Conselho. Considerado prevento, o Ministro Roberto Barroso negou o pedido por anotar que, na esteira do decidido pela jurisprudência a respeito do *impeachment* (MS n.º 21623 e ADPF n.º 378), é inaplicável o regime legal de suspeições e impedimentos na apuração de quebra de decoro parlamentar, para fins de perda de mandato, por ter o instituto, à semelhança do *impeachment*, natureza eminentemente política.<sup>440</sup>

O parecer preliminar do Conselho de Ética suprimiu a imputação de recebimento de vantagens indevidas e considerou admissíveis a inicial e seu aditamento, com determinação de processamento da representação. Diante do ato praticado pelo Presidente do Conselho na sessão do dia 30 de março, o deputado impetrou segurança no dia 6 de abril. Atacou a designação da oitiva de algumas testemunhas arroladas no plano de trabalho apresentado pelo Deputado Relator, a pedido dos representantes, por defender que as pessoas seriam inidôneas, sem possibilidade de contribuir com o esclarecimento dos fatos, com interesse pessoal no resultado e cujas versões, por serem beneficiários de colaborações premiadas, não poderiam divergir das apresentadas pelo Ministério Público. Pugnou medida liminar para obstar a inquirição daquelas testemunhas e, no mérito, a anulação dos atos que as arrolaram e as convocaram.

Em observação de que os dados foram precária e confusamente apresentados, além da exiguidade do tempo de análise, a Ministra Cármen Lúcia indeferiu o pedido liminar, no dia 6 de abril, por consignar que “não é possível ao Poder Judiciário assumir presunção sobre a incapacidade de testemunhas arroladas para esclarecer fatos que possam corroborar, ou não, os elementos indiciários que tenham sido eventualmente apurados pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar”; e que, além disso, é a autoridade competente responsável por, no exercício de seu *mister*, valorar a palavra dos testemunhos prestados.<sup>441</sup>

No dia 5 de maio de 2016, o parlamentar foi afastado do exercício do mandato por decisão do Ministro Teori Zavascki – posteriormente referendada pelo Tribunal diante de

---

<sup>440</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34037/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 29 fev. 2016, DJe: 2 mar. 2016.

<sup>441</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34101/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 6 abr. 2016, DJe: 11 abr. 2016.

“situação de franca excepcionalidade” – de aplicação de medida cautelar diversa da prisão (art. 319, VI, CPP), apesar do disposto na Constituição.<sup>442</sup> A própria decisão reconheceu não haver “previsão específica, com assento constitucional, a respeito do afastamento, pela jurisdição criminal, de parlamentares do exercício de seu mandato, ou a imposição de afastamento do Presidente da Câmara dos Deputados quando o seu ocupante venha a ser processado criminalmente”, mas afirmou que “no caso, ambas se fazem claramente devidas”.

Cuidava-se, segundo a decisão, de uma “situação extraordinária, excepcional e, por isso, pontual e individualizada”. Ocorreu que, como tratado anteriormente, o Plenário, no ano seguinte, admitiu a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão aos parlamentares, mesmo quando afetem o exercício do mandato, desde que, nesse caso, sejam submetidas à Casa legislativa respectiva, numa analogia ao artigo 53, § 2º, da Constituição.

No âmbito dos fatos, a atuação foi calculada internamente no Tribunal. A medida foi pedida em dezembro de 2015 pela Procuradoria-Geral, mas somente decidida pelo Ministro Teori Zavascki cinco meses depois. Felipe Recondo elenca três fatores que explicam esse *timing*: o Ministro Relator aguardou a votação do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff na Câmara, para impedir que a decisão fosse interpretada como uma tentativa de interferência do Supremo em seu favor; esperava, ainda, que a Câmara dos Deputados decidisse internamente sobre a questão, mas, diante dos percalços opostos pelos aliados do parlamentar, frustrava-se; por fim, antecipou-se, diante da inclusão na pauta da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 402, em que a tendência da Corte seria a de manter Cunha no cargo, mas afastá-lo da linha sucessória, por ser réu.<sup>443</sup> Na visão de Oscar Vilhena Vieira, o STF pretextou que “aguardou o quanto foi possível a tomada de decisão pela Câmara, agindo apenas quando ficou claro que o Conselho de Ética estava sendo impedido de desempenhar a sua tarefa por interferência abusiva de Eduardo Cunha”.<sup>444</sup>

A decisão cautelar de afastamento do deputado não previu prazo para término da medida. Inicialmente, a Mesa Diretora manteve a ele prerrogativas conferidas ao Presidente da

---

<sup>442</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Ação Cautelar n.º 4070/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Eduardo Cosentino da Cunha. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 4 maio 2016, DJe: 9 maio 2016; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Cautelar n.º 4070/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Eduardo Cosentino da Cunha. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, julgado em: 5 maio 2016, DJe: 13 maio 2016.

<sup>443</sup> RECONDO, Felipe. O xequi-mate de Teori Zavascki. *JOTA*, 5 maio 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-xequi-mate-de-teori-zavascki-05052016>. Acesso em: 5 maio 2023.

<sup>444</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 59.

Câmara dos Deputados, durante a suspensão do exercício de seu mandato, pelo Ato da Mesa n.º 88, de 12 de maio de 2016.<sup>445</sup> Entretanto, no dia 7 de junho, Eduardo Cunha renunciou à Presidência da Casa. Já eleito o novo Presidente, o Ato da Mesa n.º 112, de 21 de julho, revogou o anterior, mas manteve do parlamentar afastado as prerrogativas de subsídio integral, assistência à saúde, equipe a serviço do gabinete parlamentar e imóvel funcional.

Ainda em 14 de junho, o Conselho de Ética aprovou o parecer que recomendava a perda do mandato de Cunha pela prática de conduta tipificada no artigo 4º, inciso V, do Código de Ética e Decoro Parlamentar. Segundo o parecer, haveria “provas robustas, amparadas em evidências documentais, extratos bancários, declarações de autoridades e bancos estrangeiros e diversos depoimentos convergentes, que demonstram ter o representado recebido vantagens indevidas de esquemas relacionados à PETROBRÁS e deliberadamente mentido perante a Comissão Parlamentar de Inquérito e a Câmara dos Deputados”. Ademais, no depoimento voluntário dado à CPI da Petrobras, “havia a intenção de prestar declarações falsas sobre a existência de contas no exterior e o recebimento de vantagens indevidas, com a clara tentativa de colocar o Congresso Nacional contra as investigações que vinham sendo efetuadas pelo Procurador-Geral da República naquele momento”.

No dia 23 de junho de 2016, Eduardo Cunha interpôs recurso da decisão à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, sob a alegação de ocorrência de dezesseis vícios no processo aos dispositivos da Constituição, do Regimento Interno e do Código de Ética. Após ser rejeitado o recurso pela Comissão, o parlamentar afastado impetrou, no dia 3 de agosto, o Mandado de Segurança n.º 34327, em face de atos praticados pela CCJC e pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Defendeu os seguintes pontos: *(i)* a necessidade de suspensão do processo diante de seu afastamento do exercício do mandato, em referência ao MS n.º 25579, que teria entendido não poder ser o parlamentar processado durante o seu afastamento, e ao seu direito de defesa e de obstrução; *(ii)* a violação à garantia de processamento pela autoridade competente, pois o novo Relator do processo no Conselho de Ética passou a fazer parte do mesmo bloco parlamentar do impetrante, incidindo na causa de impedimento disposta no artigo 13, I, *a*, do Código de Ética; *(iii)* a violação à estabilidade da acusação, e, por consequência, do devido processo legal, ante o aditamento superveniente da representação e a prática de atos que

---

<sup>445</sup> Preceitua o Ato da Mesa n.º 88, de 12 de maio de 2016: “Art. 2º Fica garantida ao Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Eduardo Cunha, durante a suspensão do exercício de seu mandato, as seguintes prerrogativas: I - Uso da residência oficial; II - segurança pessoal; III - assistência à saúde; IV - transporte aéreo e terrestre; V- subsídio integral; VI - equipe a serviço do gabinete parlamentar”.

ultrapassaram os limites da imputação; (iv) a impossibilidade de utilização da votação nominal pela chamada, e não por votação eletrônica, no Conselho de Ética, para além da hipótese taxativa prevista no artigo 187, § 4º, do Regimento Interno da Câmara; (v) a violação ao *quorum* de instalação da sessão na CCJC de maioria absoluta, por contagem em duplicata de seis suplentes com os seus titulares, em ofensa ao artigo 47 da Constituição e aos artigos 50 e 183 do Regimento Interno.

Distribuído por sorteio ao Ministro Roberto Barroso, ele, após solicitar informações das autoridades coatoras, indeferiu o pedido liminar.<sup>446</sup> Consignou seu entendimento de que a intervenção nesses processos, de grande cunho político, só pode se dar em casos excepcionalíssimos. Em seguida, passou a analisar os argumentos apresentados.

Quanto à suspensão, apontou que a representação se fundamentou em atos praticados enquanto o impetrante estava no exercício de seu mandato e ressaltou a impossibilidade de incidência dos incisos I (investidura em cargo do Executivo) e do II (licenciamento por doença ou para tratar de interesse particular) do artigo 56 da Constituição. Discorreu que, no caso do MS n.º 25579, o entendimento foi de que, em princípio, não poderia um deputado ser julgado pela Casa legislativa por atos praticados como membro do Executivo – mas que seria a infração apontada legítima, por estar enquadrada no Código de Ética e Decoro Parlamentar, ao qual o parlamentar, mesmo afastado, permaneceria vinculado. No caso, acolher a alegação de que o processo deveria ser sobrestado em razão da Corte ter suspenso o exercício de seu mandato seria permitir que o impetrante se beneficiasse da própria conduta reprovável.

Quanto ao impedimento do Relator do processo no Conselho de Ética, apontou que alegação similar foi suscitada no MS n.º 33927, mas, nesse, com a defesa de que o momento do início da legislatura, e não o momento de designação da relatoria, seria o determinante para verificação da incidência da regra de impedimento. Sobre o tema, o Ministro manteve a posição de que a questão, por pressupor a discussão acerca do momento adequado para aferição dos blocos, é matéria *interna corporis*. Considerou prejudicada a tese de impossibilidade de aditamento, por constatar que ele não foi considerado no parecer aprovado pelo Conselho de Ética. Todavia, entendeu que o impetrante não demonstrou a impossibilidade de aditamento no processo.

---

<sup>446</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34327/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrados: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 25 ago. 2016, DJe: 29 ago. 2016.

A decisão compreendeu que a adoção de votação nominal por chamada individual, e não pelo sistema eletrônico, tem natureza eminentemente regimental, e não constitucional, mas anota que a modalidade de votação adotada, além de ser prevista para hipóteses gravíssimas, “é a forma que garante o maior nível de transparência e debate parlamentar, tornando públicas eventuais justificativas de voto dos congressistas enquanto a votação se desenvolve”. Quanto ao rito de votação, seria necessária deferência à interpretação adotada pela Câmara dos Deputados ao artigo 187, § 4º, do Regimento Interno. Por fim, rejeitou a alegação de violação ao *quorum* de instalação da sessão na CCJC, pois, conforme as informações prestadas, “não há nas Comissões suplentes vinculados a titulares, mas sim a partidos ou blocos, razão pela qual são computados”.

No dia 8 de setembro de 2016, a segurança foi levada ao Plenário, que, como será versado adiante, denegou a ordem. No dia seguinte, o deputado impetrou o Mandado de Segurança n.º 34406 em face do Presidente da Câmara dos Deputados. Arguiu que a veiculação em Plenário do parecer do Conselho de Ética relativo à representação oferecida em seu desfavor, em lugar de um projeto de resolução, é contrária ao artigo 109, III, *a*, do Regimento Interno da Câmara, e viola o seu direito ao devido processo legislativo, porque prejudica deliberações que possam reclassificar a conduta em julgamento e/ou agravar ou abrandar a penalidade sugerida pelo Conselho de Ética. Postulou ter direito líquido e certo a apresentar emendas e requerimentos de destaque à matéria, mesmo se o objeto de votação for o parecer. Defendeu, nesse sentido, julgamento isonômico ao *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff no Senado Federal. Requereu também o reconhecimento de seu direito à intimação pessoal com antecedência mínima de cinco dias para o ato de julgamento a ser eventualmente realizado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

No dia 11 de setembro, o Ministro Edson Fachin indeferiu o pedido liminar de suspensão do processo político-disciplinar.<sup>447</sup> Inicialmente, apontou que cabe ao Judiciário, nesses processos, “verificar se ao parlamentar interessado foram garantidos seus direitos fundamentais, neste caso em especial o direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV CRFB), bem como, nesse mister, se a interpretação dada pelos órgãos da Câmara dos Deputados e pelos parlamentares está agasalhada pelos limites constitucionalmente previstos”. No caso, para o Ministro, o direito de defesa do impetrante foi garantido – conforme

---

<sup>447</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34406/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 11 set. 2016, DJe: 14 set. 2016.

análise do Plenário, dois dias antes, no MS n.º 34327 –, e a controvérsia regimental alusiva à questão, da literalidade do Código de Ética ou da interpretação que lhe outorgou a Presidência da Câmara, “pertence à especialidade da própria Casa Legislativa”, uma vez que a interpretação dada pela Presidência não ofende o devido processo legal, nem os limites atribuídos pelo Regimento Interno para a apreciação da matéria pelos órgãos competentes. Ademais, não haveria esvaziamento às participações dos parlamentares na decisão, pois os seus limites “estão definidos e limitados pelas normas estabelecidas pela própria Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, pelos membros que a compõem”.

Além disso, o Ministro apontou que, ainda que o processo de *impeachment* de Presidente da República tenha semelhanças com o processo de perda do mandato parlamentar, não há simetria em termos procedimentais. Em relação à exigência de intimação pessoal e em prazo razoável, consignou que o ato “deve seguir o que assentado está no Regimento Interno e no Código de Ética da Câmara dos Deputados, assim como na praxe da Casa da qual o impetrante, inclusive, foi Presidente”.

No dia seguinte, 12 de setembro, o Plenário da Câmara aprovou o parecer pela procedência da representação e perda do mandato parlamentar de Eduardo Cunha, em votação ostensiva e nominal, da qual participaram 469 votantes, por 450 votos favoráveis, 10 contrários e 9 abstenções. Um dos deputados contrários à cassação havia anteriormente impetrado o Mandado de Segurança n.º 34402 para garantir o seu direito a apresentar proposições em geral, especialmente requerimentos de destaque, ao parecer apresentado, mas a medida liminar de paralisação do processo foi negada pela Ministra Cármen Lúcia, que entendeu inexistir comprovação de diretriz a impedir ou permitir a discussão quando da sujeição da matéria aos julgadores legislativos.<sup>448</sup> Publicada no dia seguinte à decisão da Câmara, a Resolução n.º 18, de 2016, declara a perda de seu mandato.<sup>449</sup>

No dia 5 de janeiro de 2017, Eduardo Cunha impetrou outra segurança perante o Supremo Tribunal, na qual apontou como coator o Presidente da Câmara dos Deputados, em razão de atos praticados na sessão que decidiu pela perda de seu mandato, numa reiteração dos argumentos apresentados no MS n.º 34406, então de caráter preventivo. Afirmou que a apreciação da representação oferecida em seu desfavor feriu seus direitos fundamentais, visto

---

<sup>448</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34402/DF*. Impetrante: João Carlos Paolilo Bacelar Filho. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 9 set. 2016, DJe: 14 set. 2016.

<sup>449</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 18, de 12/09/2016*. Declara a perda do mandato do Deputado EDUARDO CUNHA por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano LXXI, suplemento ao n.º 159, p. 3, 13 set. 2016.

que ao Plenário foi submetida a apreciação do parecer do Conselho de Ética, no lugar de um projeto de resolução, em violação ao artigo 109, III, *a*, do Regimento Interno da Câmara. Segundo o texto constitucional, o parecer possuiria, enquanto espécie de proposição, apenas uma natureza opinativa, acessória de uma possível iniciativa futura. No caso de julgamento de representação por quebra de decoro, haveria expressa previsão no Código de Ética de apresentação de projeto de resolução. À parte disso, apontou como violado o seu direito ao emendamento e à apresentação de destaques. Requereu liminar de suspensão da eficácia da decisão, até o julgamento final da ação, e, no mérito, determinação de que a nova decisão do Plenário sobre a matéria seja deliberada mediante projeto de resolução e que seja garantida, independentemente disso, a possibilidade de apresentação de destaques.

Depois de prestadas as informações pelas autoridades apontadas como coatoras, o Ministro Ricardo Lewandowski negou seguimento à segurança, por entender haver óbices intransponíveis ao seu conhecimento, quais sejam, a manifesta ilegitimidade de parte do impetrante e a litispendência.<sup>450</sup> Quanto à ilegitimidade ativa, observou que, conforme dispõe o artigo 180, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o impetrante “não poderia participar do processo de sua própria cassação” e, mesmo que pudesse, estava afastado de suas funções por decisão do Supremo Tribunal no momento da votação. Quanto à ocorrência de litispendência, constatou que a pretensão de apresentar emendas ou destaques já havia sido deduzida no MS n.º 34406, ajuizado anteriormente. Ainda, fez a observação de que a questão, por se tratar de um conflito interpretativo de normas regimentais, é *interna corporis*. Em sede de análise de recurso pelo Plenário do STF, a decisão foi mantida pelos seus próprios fundamentos.<sup>451</sup>

Já com a legislatura para a qual havia sido eleito finda, e inelegível até 2027, Eduardo Cunha apresentou, no dia 1º de outubro de 2022, as Reclamações Constitucionais n.º 56181/DF e n.º 56182/DF, rigorosamente idênticas, em face da Resolução n.º 18, de 2016, por entender haver nela ofensa à decisão da Segunda Turma do Supremo Tribunal, proferida na Reclamação n.º 29870, de resguardar a capacidade eleitoral passiva de Demóstenes Torres nas eleições de 2018. Sustentou que, assim como no caso julgado, as informações que embasaram a representação eram ilícitas, pois pertenciam à sua esfera de sigilo fiscal e bancário. A assentada

---

<sup>450</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34578/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 5 abr. 2017, DJe: 10 abr. 2017.

<sup>451</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 34578/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, julgado em: 27 abr. 2018, DJe: 9 maio 2018.

inadmissibilidade de utilização de provas obtidas por meios ilícitos nos processos internos do Legislativo estaria, assim, violada. Por isso, postulou a concessão de liminar para suspensão dos efeitos jurídicos da resolução atacada, com, ao final, a sua nulificação.

O Ministro Edson Fachin, por entender que não seria o caso de livre distribuição dos autos, por ser o processo de índole subjetiva, não dotada de efeito *erga omnes*, submeteu a questão à Presidência. Todavia, ela manteve o processo com o Relator designado, por entender que não há coincidência das partes processuais e que a análise é diversa, “a envolver não o descumprimento do *decisum* nela exarado, mas sim a similitude fática entre as situações jurídicas, a ensejar a extensão de seus efeitos”. Após, no entanto, o Ministro determinar a regular tramitação do feito, por não considerar hipótese válida para atuação no plantão judiciário, o reclamante desistiu, antes mesmo da apreciação do pedido liminar, de ambos os feitos.

Apesar da desistência, Eduardo Cunha, por força de decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, pôde ser candidato nas eleições de 2022. Não se elegeu, contudo, ao cargo de deputado federal pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de São Paulo.

A relação dos parlamentares federais citados com as ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com eventuais processos de perda do mandato por quebra de decoro parlamentar pode ser observada no quadro 6:

Quadro 6 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 55ª legislatura (2015-2019) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), as condutas que embasaram a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza

Parlamentar (partido)	Resolução	Provocação	Condutas que embasaram a sanção	Artigos regimentais infringidos	Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo	Houve concessão de liminar?
Delcídio do Amaral Gomez (PT/MS, Sem Partido)	Resolução do Senado Federal n.º 21, de 10 de maio de 2016	Rede Sustentabilidade (REDE) e Partido Popular Socialista (PPS)	Abuso das prerrogativas constitucionais, em razão de conversa na qual oferece ajuda financeira e auxílio na soltura e na fuga de Nestor	Artigo 5º, incisos I e III, e o artigo 11, inciso II, da Resolução n.º 20, de 1993, do Senado Federal	MS n.º 34064/DF (14/03/2016); MS n.º 34155/DF (22/04/2016); MS n.º 34173/DF (29/04/2016); MS n.º	Não. Houve pedido liminar em todas as ações, à exceção do MS n.º 34390.

Parlamentar (partido)	Resolução	Provocação	Condutas que embasaram a sanção	Artigos regimentais infringidos	Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo	Houve concessão de liminar?
			Cerveró, a fim de impedir que ele firmasse um acordo de colaboração premiada.		34390/DF (02/09/2016)	
Eduardo Cosentino da Cunha (PMDB/RJ)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 18, de 12 de setembro de 2016	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (REDE)	Prestação de declarações falsas à CPI da Petrobras sobre a existência de contas no exterior e o recebimento de vantagens indevidas, com a clara tentativa de colocar o Congresso Nacional contra as investigações que vinham sendo efetuadas pela Procuradoria-Geral da República naquele momento.	Artigo 240 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e artigo 4º, inciso V, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados	MS n.º 33927/DF (07/12/2015); MS n.º 34015/DF (16/02/2016); MS n.º 34037/DF (23/02/2016); MS n.º 34101/DF (06/04/2016); MS n.º 34327/DF (03/08/2016); MS n.º 34406/DF (09/09/2016); MS n.º 34578/DF (05/01/2017); Rcl n.º 56181/DF (1º/10/2022); Rcl n.º 56182/DF (1º/10/2022)	Não. Houve pedido liminar na Rcl n.º 56181/DF e na Rcl n.º 56182/DF, com desistência prévia à análise. Houve pedido liminar negado nas outras sete ações.

FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas dos sites do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Os partidos correspondem ao período entre a eleição ao cargo e o momento de sua perda.

## 2.8 56ª legislatura (2019-2023)

Durante a 56ª legislatura brasileira, compreendida do período de 1º de fevereiro de 2019 a 31 de janeiro de 2023, uma deputada federal perdeu o mandato por quebra de decoro parlamentar. Do início da legislatura até o período estudado, não foram constatadas alterações

regimentais relevantes na Câmara dos Deputados quanto à sistemática da perda do mandato na hipótese.

A Deputada Flordelis dos Santos de Souza (PSD/RJ) teve contra si oferecida representação pela Mesa da Câmara dos Deputados no dia 19 de fevereiro de 2021, como incursa na sanção do artigo 55, II, e § 2º, da Constituição c/c o artigo 9º, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O ato decorreu da denúncia à Corregedoria feita pelo Deputado Léo Motta (PSL/MG) de a parlamentar ter sido mandante do assassinato do marido. Após análise, o órgão concluiu pela prática por parte da parlamentar de atos incompatíveis com o decoro, em razão da suposta prática dos crimes de tentativa de homicídio, homicídio consumado, uso de documento falso e associação criminosa. O referido entendimento restou acolhido pela Mesa Diretora ainda em 28 de outubro de 2020, mas foi formalizado posteriormente em razão da suspensão dos trabalhos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara devido à pandemia de covid-19, de março de 2020 até a autorização de seu funcionamento pela Resolução nº 19, de 11 de fevereiro de 2021, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota (SDR). Após a realização de instrução probatória pelo órgão, foi aprovado parecer no dia 8 de junho de 2021 que recomendou a aplicação da pena de perda do mandato. Primeiramente, dispôs ser desarrazoado aguardar o julgamento pela jurisdição dos crimes apontados na representação, em razão da independência das instâncias. A análise, no caso, não seria sobre o cometimento dos delitos aventados, mas sobre o nexos causal dos crimes imputados com a quebra de decoro parlamentar.

Segundo o texto, a representada praticou irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos dele decorrentes, consistentes *(i)* no falseamento da verdade perante seus pares, por meio da manipulação de fatos, consistentes na imputação de condutas criminosas por ela praticadas a terceiros pessoas, seus filhos, e na prestação de informação inverídica sobre o financiamento da arma de fogo utilizada no crime de homicídio, ato sobre o qual somente ela teria condições materiais, e *(ii)* na insinuação leviana em desfavor de agentes públicos. Além disso, teria abusado das suas prerrogativas constitucionais, em utilização indevida da imunidade formal relativa ao processo e relativa à prisão “para se imiscuir da responsabilidade penal de seus atos, sendo a única envolvida que não foi nem se encontra presa”, assim como pela utilização do “acesso a mídia que seu cargo lhe proporciona para, de toda forma, transferir a eles [seus filhos] a sua responsabilidade”.

No dia anterior ao julgamento da representação, a parlamentar impetrou segurança em face do ato do Presidente da Câmara dos Deputados que determinou a inclusão da matéria na pauta de 11 de agosto de 2021. Alegou que seu processo, em último lugar no Conselho de Ética,

foi alçado ao primeiro lugar da lista, em violação ao princípio da igualdade, e argumentou que o processo incorreu em vícios procedimentais. Não teria respeitado o prazo decadencial de 90 dias para conclusão do processo no Conselho previsto no artigo 16, § 1º, do Código de Ética; a representação seria desprovida de descrição de fato determinado, tendo em vista que os fatos narrados, ausentes de condenação criminal e sem ligação com excesso de poder, desvio da finalidade do mandato ou usurpação da função, não autorizariam a aplicação da sanção; na instrução, teria ocorrido cerceamento de defesa, pois documentos foram juntados e provas foram produzidas sem a contradita da defesa; ainda, haveria cerceamento pelo indeferimento da juntada de laudo médico pelo Relator, sob a justificativa do encerramento da instrução, que só poderia ocorrer com a leitura de seu parecer; o Deputado indicado como Relator no Conselho de Ética, Deputado Alexandre Leite (DEM/SP), seria do mesmo bloco da parlamentar, em violação ao artigo 13, I, *a*, do Código de Ética; o Relator seria suspeito, por violação à confidencialidade de seu voto previsto no artigo 17, § 2º, do Regulamento do Conselho; o prazo de cinco sessões ordinárias para apreciação do parecer do Relator, previsto no mesmo artigo, foi desrespeitado, uma vez que se deu apenas em duas sessões. Requereu a suspensão do processo e, no mérito, o reconhecimento das ilegalidades apontadas.

Preventa em razão de *habeas corpus* impetrado em relação à decisão que decretou medidas cautelares diversas à prisão em desfavor da parlamentar, a Ministra Cármen Lúcia indeferiu o mandado de segurança, no dia 11 de agosto de 2021, com prejuízo do requerimento cautelar.<sup>452</sup> Ressaltou que o processo interno referido tem o interesse prevalente da própria Casa legislativa, sendo incabível o controle judicial de atos de natureza *interna corporis* praticados em seu âmbito, “salvo quando se confrontar o desempenho com direitos constitucionais descumpridos em antijuridicidade comprovada de plano, o que não se dá na espécie”.

Segundo ela, a ausência de juntada da integralidade do processo administrativo disciplinar, para além de cópia de decisões nele proferidas, leva à constatação de que “inexiste nos autos prova pré-constituída a demonstrar o alegado cerceamento de defesa nem a afirmada inobservância do devido processo legal”. Por ausência de requisitos constitucionais e legais para processamento do *writ*, e pela impossibilidade de dilação probatória e pela inadmissão da juntada posterior dos documentos necessários, o indeferimento da inicial se imporia. A impetrante não interpôs recurso à decisão.

---

<sup>452</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 38141/DF*. Impetrante: Flordelis dos Santos de Souza. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 11 ago. 2021, DJe: 13 ago. 2021.

No mesmo dia, a Câmara dos Deputados se pôs a apreciar a Representação n.º 2, de 2021. O Presidente da Casa, Deputado Arthur Lira (PP/AL), adotou a mesma posição que havia exarado quando relatou a Consulta n.º 17/2016 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a qual, na época, foi retirada de tramitação pela Presidência e devolvida à Secretaria-Geral da Mesa para arquivamento. Agora na posição de Presidente, e em alteração do entendimento até então adotado pela Câmara dos Deputados nos processos que levaram à perda do mandato parlamentar por procedimento incompatível com o decoro, Lira decidiu – fundamentado nos artigos 13, *caput*, e 14, § 4º, IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar e no artigo 109, III, *a*, do Regimento Interno, lidos sob as luzes do artigo 59, VII, da Constituição da República – que o que deve ser objeto de deliberação pelo Plenário é o projeto de resolução oferecido pelo Conselho de Ética, e não o parecer aprovado pelo mesmo órgão. Para ele, o Plenário, órgão máximo de representação, é o responsável pela decisão sobre a penalidade aplicável ao caso, de forma que não pode restar vinculado ao entendimento de órgão fracionado, o qual tem a incumbência de desenvolver atividade instrutória, com a apresentação de um parecer meramente opinativo.

Transformada a representação no Projeto de Resolução n.º 57, de 2021, foi discutido e aprovado pelo Plenário, em votação ostensiva e nominal, da qual participaram 456 votantes, por 437 votos favoráveis, 7 contrários e 12 abstenções. Surpreendentemente um dos votos contrários, o Deputado Glauber Braga (PSOL/RJ) afirmou, na sessão, que considerava necessário o acolhimento da sugestão da defesa de modificação da penalidade para a de suspensão até a prolação de julgamento pelo júri. O Presidente da Casa, entretanto, indeferiu a questão de ordem por entender que a questão foi feita em tese, sem a apresentação de nenhuma emenda até o encerramento da discussão. A Resolução n.º 26, de 2021, declara a perda de seu mandato.<sup>453</sup>

Esta pesquisa não localizou outros processos referentes à matéria que a parlamentar tenha ajuizado perante o Supremo Tribunal Federal. Na perda de mandato mais recente, cabe uma observação: ao contrário das ocorridas por procedimento incompatível com o decoro parlamentar no ordenamento brasileiro, o entendimento da Presidência da Câmara passou a ser – como defendeu Eduardo Cunha perante a jurisdição – a de votar em Plenário o projeto de resolução, ao invés do parecer do Conselho de Ética, o que permite a apresentação de emendas

---

<sup>453</sup> BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 26, de 11/08/2021*. Declara a perda do mandato da Deputada FLORDELIS por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano LXXVI, suplemento ao n.º 141, p. 3, 12 ago. 2021.

para modificação do texto e, por consequência, a alteração da penalidade aplicável. O referido procedimento, todavia, não parece estar claramente disposto no Código de Ética e Decoro Parlamentar e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A relação da parlamentar federal citado com as ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com eventuais processos de perda do mandato por quebra de decoro parlamentar pode ser observada no quadro 7:

Quadro 7 – Relação de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar na 56ª legislatura (2019-2023) com a Resolução pertinente, a provocação (órgão que apresentou a representação), a conduta que embasou a sanção, os artigos regimentais infringidos e as eventuais ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que tenham relação com processos dessa natureza

<b>Parlamentar (partido)</b>	<b>Resolução</b>	<b>Provocação</b>	<b>Conduta que embasou a sanção</b>	<b>Artigos regimentais infringidos</b>	<b>Ações perante o Supremo Tribunal, com a data do protocolo</b>	<b>Houve concessão de liminar?</b>
Flordelis dos Santos de Souza (PSD/RJ)	Resolução da Câmara dos Deputados n.º 26, de 11 de agosto de 2021	Mesa Diretora da Câmara Dos Deputados	Prática de irregularidades graves, consistentes no falseamento da verdade perante seus pares e na insinuação leviana em desfavor de agentes públicos, bem como abuso das prerrogativas constitucionais pela utilização indevida da imunidade formal relativa ao processo e à prisão e pela utilização do acesso à mídia que seu cargo lhe proporciona para transferir a terceiros a sua responsabilidade.	Artigo 240 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e artigo 4º, incisos I e IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados	MS n.º 38141/DF (10/08/2021)	Não. Houve pedido negado liminar na ação.

FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas dos sites do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Os partidos correspondem ao período entre a eleição ao cargo e o momento de sua perda.

### **3 UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS PROCESSOS RELATIVOS AOS PARLAMENTARES FEDERAIS QUE PERDERAM O MANDATO POR QUEBRA DE DECORO NO PERÍODO DE 1988 A 2023**

Neste momento, é empreendida uma análise crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal nos processos relativos aos parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 2023.

Inicialmente, são destacadas as respostas – precárias e definitivas – conferidas pela jurisdição. Em seguida, a partir da doutrina das questões políticas e dos atos *interna corporis*, disserta-se sobre a possibilidade e os limites do controle judicial nesses processos sancionatórios, dando destaque às perguntas que merecem um novo e mais aprofundado desenvolvimento doutrinário. Ao final, discorre-se se, no sistema constitucional presente, há necessidade, ou não, de que o procedimento reputado incompatível com o decoro parlamentar guarde contemporaneidade e atualidade com o mandato eletivo, sendo essa última considerada no sentido de seu efetivo exercício. Mediante isso, pretende-se, também, apontar uma possível incoerência nas respostas jurisdicionais dadas até o momento em relação à matéria.

#### **3.1 As respostas conferidas pelo Supremo Tribunal Federal às e aos parlamentares**

No capítulo anterior, foi analisado o acionamento da jurisdição do Supremo Tribunal Federal pelos parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023, com a explanação acerca da sua eventual atuação em sede liminar e os seus desdobramentos perante a Casa legislativa pertinente. Nesta seção, são examinados os resultados dos processos judiciais abordados anteriormente, para se refletir sobre as respostas – ou mesmo a sua ausência – conferidas pelo Supremo Tribunal Federal às e aos parlamentares que responderam em suas próprias Casas legislativas a processos sancionatórios internos. O que o órgão já entendeu estar contemplado nos direitos fundamentais ao devido processo legal e ao livre exercício do mandato garantido aos parlamentares processados por procedimento incompatível com o decoro parlamentar?

É necessária uma ressalva, já apresentada na introdução: as ponderações aqui trazidas são limitadas às questões levadas ao Supremo Tribunal Federal por parlamentares federais que efetivamente perderam o mandato. Não se descuida que existam decisões da Corte exaradas no âmbito de processos sancionatórios internos que levaram à aplicação de outras sanções, como

censura, verbal ou escrita, advertência, suspensão de prerrogativas regimentais ou suspensão temporária do exercício do mandato, ou mesmo que findaram com a renúncia – se anteriores à Emenda Constitucional de Revisão n.º 6, publicada no dia 9 de junho de 1994 – ou que foram arquivadas em decorrência de decisão do órgão instrutório ou do Plenário ou por força do término da legislatura. É importante que pesquisas futuras levantem tais dados e os confrontem com os encontrados neste trabalho. Talvez com isso se possa entender se houve diferenciação de entendimento por parte do Tribunal, assim como analisar a influência dessa atuação nos processos internos, inclusive sobre a deliberação final pelo Parlamento. Aqui, no entanto, o recorte da investigação é restrito por questões metodológicas e de extensão.

A pesquisa levantou sessenta e três ações relacionadas com os processos de perda do mandato por procedimento considerado incompatível com o decoro parlamentar de vinte e quatro parlamentares – vinte deputados, um suplente de deputado e três senadores – desde a promulgação da Constituição até dezembro de 2022. Dessas ações, três foram impetradas ou ajuizadas por terceiros<sup>454</sup> e três foram objeto de desistência do impetrante previamente à análise do requerimento cautelar.<sup>455</sup> Além disso, duas possuem relação com atos praticados pela Mesa Diretora alheios à representação que culminou na perda de seus mandatos.<sup>456</sup>

Os representados utilizaram, praticamente na totalidade, de mandado de segurança para levar seus pleitos ao Supremo Tribunal Federal, como remédio constitucional apto à proteção preventiva ou repressiva de ato, omissivo ou comissivo, que seja ilegal ou abusivo por violação a direito líquido e certo. Em três oportunidades, foram impetrados *habeas corpus* por terceiros, mas foram, desde logo, considerados inadmissíveis por inadequação da via eleita, uma vez que não estaria em causa a garantia da liberdade de locomoção.<sup>457</sup> Igualmente não restou conhecida, por incompetência originária do Supremo Tribunal Federal, a Ação Cautelar preparatória de Ação Declaratória proposta em face da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados com o intuito de se comprovar a inconsistência dos fatos imputados na representação por quebra de decoro.<sup>458</sup> Pontualmente, foram apresentadas reclamações constitucionais, com dois fins diversos: para a garantia do cumprimento de medida liminar deferida pelo Tribunal e para a desconstituição dos efeitos da Resolução atinente à perda do mandato.<sup>459</sup> Nesse último caso, a Segunda Turma do Supremo Tribunal, ao apreciar o referendo da cautelar na Reclamação n.º

---

<sup>454</sup> *Habeas Corpus* n.º 69082, n.º 87888, n.º 121289.

<sup>455</sup> Mandado de Segurança n.º 33143 e Reclamações n.º 56181 e n.º 56182.

<sup>456</sup> Mandado de Segurança n.º 21360 (Nobel Moura) e Mandado de Segurança n.º 25539 (José Dirceu).

<sup>457</sup> *Habeas Corpus* n.º 69082, n.º 87888, n.º 121289. No HC n.º 121289 o pedido foi desautorizado pelo paciente.

<sup>458</sup> Petição n.º 842.

<sup>459</sup> Reclamações n.º 29870, n.º 19133, n.º 56181, n.º 56182.

29870, não conheceu do pedido no tocante à recondução do mandato, mas o fez em relação ao resguardo da capacidade eleitoral passiva.<sup>460</sup>

Tem-se, dessa forma, que apenas o parlamentar é considerado possuidor de legitimidade ativa para postular direitos que entenda violados nesses processos internos, o que, até o momento, tem sido prioritariamente exercido pela impetração de segurança. A via mandamental, cabe rememorar, exige prova pré-constituída para comprovação de direito líquido e certo – de forma que inadmite dilação probatória, tampouco juntada posterior de documentos – e é marcada pela celeridade e prioridade sobre os demais atos judiciais, salvo *habeas corpus* (art. 17, da Lei n.º 1533/1951; art. 20, da Lei n.º 12.016/2009).

Em relação à legitimidade passiva desses processos, verifica-se uma primeira alteração da jurisprudência. O artigo 102, I, *d*, do texto constitucional dispõe ser da competência originária do Supremo Tribunal Federal processar e julgar mandado de segurança impetrado diante, dentre outros, de atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Por isso, na fase imediatamente pós-Constituição de 1988, não eram conhecidas seguranças cujas autoridades coatoras apontadas eram diversas das Mesas Diretoras e dos Presidentes das Casas.<sup>461</sup> A solução aos parlamentares, segundo entendimento que restou vencedor na análise pelo Plenário do Mandado de Segurança n.º 21920, em março de 1994, seria a de recorrer da decisão do órgão fracionário, no caso, da Comissão de Constituição e Justiça e Redação, para a Mesa da Casa legislativa; sendo, apenas em caso de sua negativa, possível que a questão fosse conhecida, originariamente, pelo Supremo Tribunal.<sup>462</sup>

Entretanto, desde os processos julgados na 50ª legislatura (1995-1999), imediatamente seguinte ao julgamento do MS n.º 21920, o Tribunal não fez nenhuma ressalva quanto à ilegitimidade passiva das autoridades apontadas como coatoras. Além da Mesa Diretora e dos Presidentes das Casas, foram conhecidas seguranças impetradas em face de atos do Corregedor da Câmara dos Deputados, do Presidente e do Relator da representação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (e de Redação, depois de Cidadania, na Câmara; e Cidadania, no Senado) das duas Casas legislativas e, posteriormente ao advento dos Códigos

---

<sup>460</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Reclamação n.º 29870/GO*. Reclamante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Reclamado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 17 abr. 2018, DJe: 22 ago. 2018.

<sup>461</sup> Um exemplo foi a negativa de seguimento no Mandado de Segurança n.º 21831, proferida no dia 30 de novembro de 1993.

<sup>462</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21920/DF*. Impetrante: José Geraldo Ribeiro. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Ministro Néri da Silveira. Brasília, julgado em: 17 mar. 1994, DJ: 14 nov. 1994.

de Ética, do Presidente e do Relator da representação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar de ambas as Casas.

O direito líquido e certo alegado pelos parlamentares como violado, ou na iminência de ser violado, nos processos sancionatórios internos das Casas legislativas consistiu prioritariamente no direito ao devido processo legal, garantido de maneira expressa pela Constituição, em razão de vícios no procedimento, dos quais incorreriam prejuízos à ampla defesa. Em alguns casos, foram levadas à jurisdição questões além das processuais, atinentes a um suposto abuso de poder da Casa legislativa na aplicação da sanção, em desrespeito à presunção de inocência e às prerrogativas constitucionais parlamentares, numa possível mácula, em defluência disso, ao livre exercício do mandato. Ao longo desta seção, serão destacadas as questões trazidas e as respostas dadas, ou pendentes, pelo Tribunal.

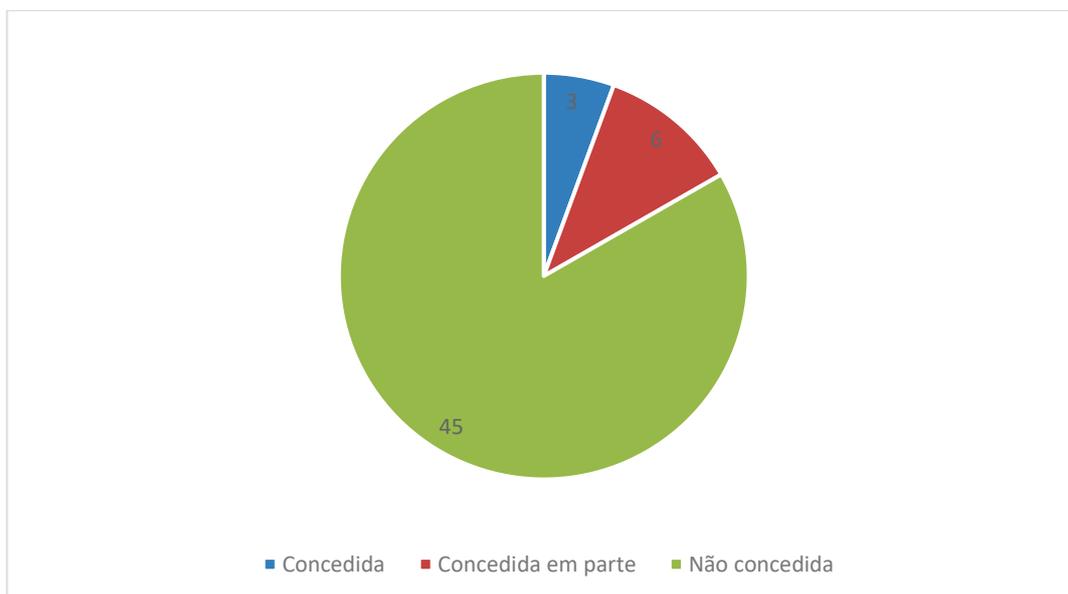
Anota-se que, como visto da sistematização feita pelo capítulo anterior, o critério de prevenção desses processos ajuizados pelos parlamentares não é claro. Por vezes, apontou-se que a impugnação de atos diversos, ainda que praticados no mesmo âmbito, não ensejariam a prevenção. Todavia, também por vezes a relatoria das ações de determinado parlamentar, mesmo que versassem sobre atos diversos, foi distribuída a um único membro da Corte, considerado preventivo. A controvérsia pode ser vislumbrada da submissão de processos por Ministros Relatores à Presidência do Tribunal para decisão quanto à correção da distribuição. A questão merece investigações futuras.

As sessenta demandas impetradas ou ajuizadas pelos próprios parlamentares, por versarem sobre atos que poderiam levar à perda iminente do mandato parlamentar, ou que os privariam de sua titularidade e de seu correspondente exercício, foram, em regra, acompanhadas de pedido liminar. Apenas três não o foram expressamente, e em três houve pedido de desistência previamente à análise do requerimento cautelar.

Porém, destaca-se que a quantidade de cautelares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal aos parlamentares que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período de 1998 a 31 de janeiro de 2023 é pequena, se colocada em perspectiva ao montante pleiteado. Nas cinquenta e quatro ações em que houve pedido liminar, quarenta e cinco cautelares não foram concedidas, seis foram concedidas em parte e três foram concedidas, como se observa no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Quantidade de medidas cautelares concedidas nas demandas apresentadas ao Supremo Tribunal Federal, com expresse pedido liminar, em razão dos processos internos de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro

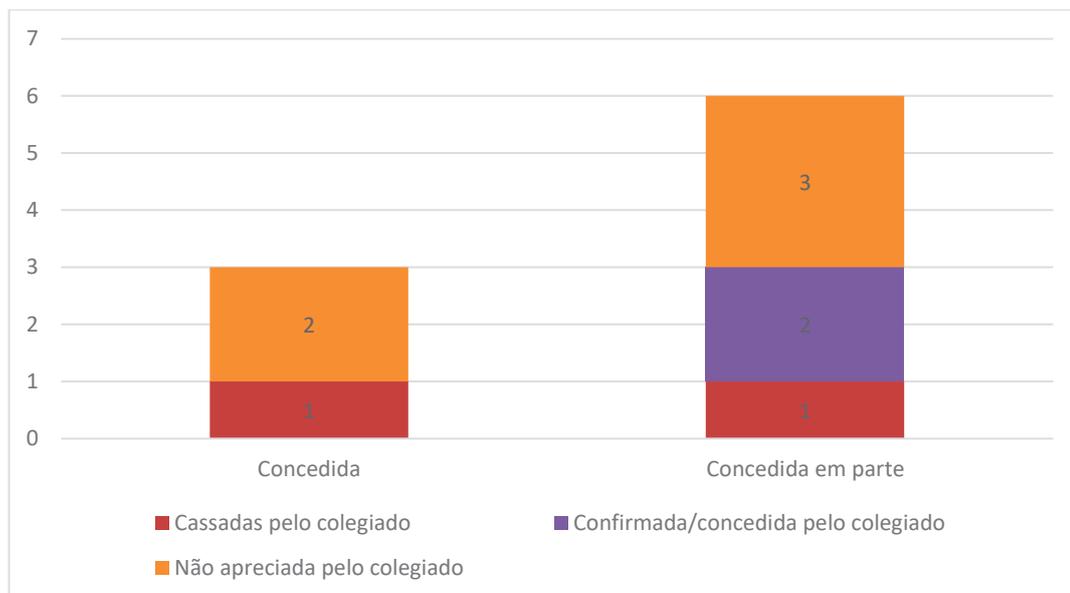
de 2023, excluídos os casos de impetração ou ajuizamento da ação por terceiros e de desistência do requerente/impetrante previamente à análise do requerimento cautelar



FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas do site do Supremo Tribunal Federal e de solicitações ao arquivo do Tribunal, por meio do endereço eletrônico <arquivo@stf.jus.br>.

É importante assinalar um dado relevante acerca da concessão de cautelares aos parlamentares que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023: das três cautelares concedidas, uma foi cassada pelo Plenário e duas não foram apreciadas; das seis concedidas em parte, uma foi cassada pelo Plenário, uma foi concedida pelo Plenário, uma foi confirmada pela Segunda Turma e três não foram apreciadas. Mencionada situação é ilustrada pelo Gráfico 2:

Gráfico 2 – Medidas cautelares concedidas, integralmente ou em parte, que foram confirmadas/concedidas ou cassadas pelo colegiado (Plenário ou Turma) nas demandas apresentadas ao Supremo Tribunal Federal em razão dos processos internos de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023



FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas do site do Supremo Tribunal Federal e de solicitações ao arquivo do Tribunal, por meio do endereço eletrônico <arquivo@stf.jus.br>.

Em razão desses dados, é interessante lembrar brevemente o fundamento que embasou as cautelares concedidas, já tratadas anteriormente, assim como versar sobre a cassação, confirmação/concessão ou não apreciação pelo colegiado.

No início da 49ª legislatura (1991-1995), a votação para deliberação sobre a perda do mandato de parlamentar era secreta, por determinação constitucional, e, por disposição regimental da Câmara dos Deputados, as sessões da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e do Plenário sobre a matéria também eram sigilosas. No Mandado de Segurança n.º 21360, que discutia um caso de aplicação de perda temporária do exercício do mandato por trinta dias, sanção prevista apenas no Regimento, o Ministro Néri da Silveira, no dia 13 de agosto de 1991, concedeu em parte cautelar no Mandado de Segurança n.º 21360 para garantir ao advogado do impetrante a exposição de defesa oral de seu cliente, em sessão secreta do Plenário, sem que nele pudesse permanecer na fase de debates e deliberação.

Suspensos os trabalhos na Câmara dos Deputados, a questão foi ao Plenário do Supremo Tribunal apenas no dia 12 de março de 1992, oportunidade em que, por apertada maioria de seis votos, denegou-se a segurança, em cassação à liminar.<sup>463</sup> Para a posição majoritária, a expressão “ampla defesa” não contempla, necessariamente, a representação do parlamentar por advogado, a ponto de impor a sua admissão na Tribuna. Embora o parlamentar

<sup>463</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21360/DF*. Impetrante: Antônio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Redator do Acórdão: Ministro Marco Aurélio. Brasília, julgado em: 12 mar. 1992, DJ: 23 abr. 1993.

acusado possa acessar o Poder Judiciário, referida determinação feriria as normas *interna corporis* e a independência do Poder Legislativo. Ao contrário, a posição vencida entendeu que vedar a representação do acusado por advogado viola a amplitude de defesa e reclamou que a extensão dada ao pedido liminar, que impossibilita a permanência do procurador na fase de debates e deliberação, preserva o sigilo da deliberação congressual.

Ainda na 49ª legislatura, o Ministro Marco Aurélio, no dia 11 de fevereiro de 1994, concedeu cautelar no Mandado de Segurança n.º 21920 para garantir ao impetrante o acesso aos documentos constantes da representação, com os consectários pertinentes, inclusive em relação ao prazo de defesa. Porém, no dia 17 de março, a segurança não foi conhecida pelo Plenário, em acolhimento à preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, levando à cassação da medida liminar. Mais de vinte anos depois, no dia 24 de julho de 2014, o Ministro Ricardo Lewandowski deferiu cautelar semelhante no Mandado de Segurança n.º 33088, o qual não chegou a ser apreciado pelo Plenário, em vista do cumprimento da medida pelo Presidente e pelo Relator da representação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Das cautelares concedidas, duas dizem respeito à ausência de motivação dos atos exarados nos processos sancionatórios internos. No Mandado de Segurança n.º 23077, o Ministro Ilmar Galvão, no dia 19 de março de 1998, concedeu cautelar por compreender não estar devidamente justificada a decisão de indeferimento de oitiva de testemunhas no âmbito da CCJR da Câmara, o que levou o Relator do processo na Comissão se empenhar para realizar a diligência. Por sua vez, no Mandado de Segurança n.º 25618, o Ministro Eros Grau, no dia 25 de outubro de 2005, concedeu em parte cautelar, por entender que não foram apontados os motivos da necessidade da transferência de dados sigilosos da Comissão Parlamentar Mista dos Correios ao Conselho de Ética para instrução do processo, determinando o arquivamento das provas em envelope lacrado, até o julgamento final do *writ*, e a recomposição dos atos delas decorrentes. Em ambos os casos, não houve análise da cautelar pelo Plenário e as seguranças foram posteriormente julgadas como prejudicadas por perda de objeto, diante do atendimento da pretensão exarada pelos impetrantes.

O decidido também diz respeito à prova ilícita ou ilegítima. Há, no tema, a decisão do Plenário tomada no dia 30 de novembro de 2005, no Mandado de Segurança n.º 25647 – após o Relator ter submetido o pedido acautelatório ao colegiado, diante da relevância dos temas, da natureza do pleito e de sua repercussão na relação do Judiciário e do Legislativo –, em que se formou maioria que entendeu que o contraditório nos processos de perda do mandato parlamentar inadmite, de forma consentânea ao processo penal, a inversão da ordem da oitiva

das testemunhas, sem ulterior reinquirição das de defesa, pois o princípio do contraditório exige a possibilidade de que a uma ação real corresponda uma reação real, ou seja, de que seja garantida a produção de outra prova tendente a infirmar a prova anterior.

Contudo, as liminares divergiam qualitativamente. A liminar concedida pelos Ministros Marco Aurélio, Eros Grau, Celso de Mello e Nelson Jobim, na esteira do voto do primeiro, determinava que a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara procedesse à reinquirição das testemunhas de defesa, com a confecção de um novo relatório pela Comissão de Ética; já a concedida pelo Ministro Cezar Peluso determinava apenas a supressão dos autos do processo, junto à Câmara dos Deputados, do depoimento de Kátia Rabello, bem como a supressão de todas as referências a ele contidas no relatório, ou parecer, a ser submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados. Colocado em votação, no dia 30 de novembro de 2005, inclusive dos vencidos, o entendimento do Ministro Cezar Peluso prevaleceu.<sup>464</sup>

No dia 14 de setembro do mesmo ano, o Ministro Nelson Jobim, então Presidente do STF, concedeu cautelar no Mandado de Segurança n.º 25539 para suspender o ato de envio de representação pela Mesa da Câmara dos Deputados, em aprovação de parecer do Corregedor, por entender que ele deveria ter observado o contraditório preliminar disposto no Ato da Mesa n.º 17, de 2003 antes de fazer a proposição à Mesa. Após a concessão do referido prazo pelo Corregedor, o Ministro Carlos Velloso revogou a liminar e, ao final, extinguiu a segurança por perda de objeto, diante do atendimento da pretensão exarada pelos impetrantes.

No âmbito do Senado Federal, destaca-se que o Ministro Dias Toffoli, no dia 18 de junho de 2012, no Mandado de Segurança n.º 31407, concedeu em parte cautelar para determinar que a deliberação do parecer final ocorra em sessão com o interstício mínimo de três dias úteis – prazo previsto no artigo 92 do Regimento Interno para outra hipótese – contados da divulgação pública da sua “primeira parte”, com as devidas comunicações e intimações. Sem que tenha sido apreciada pelo colegiado, a liminar foi cumprida pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Ainda, após serem declaradas ilícitas as interceptações telefônicas que deram azo à representação, o Ministro Dias Toffoli, em 27 de março de 2018, concedeu em parte cautelar na Reclamação n.º 29870 para suspender a eficácia da Resolução n.º 20, no tocante ao critério

---

<sup>464</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25647/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, Presidência da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Britto. Redator do Acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, julgado em: 30 nov. 2005, DJ: 15 dez. 2006.

de inelegibilidade. A decisão foi ratificada pela Segunda Turma, no dia 17 de abril do mesmo ano, após a retificação da cautelar para a retirada do vocábulo “suspensão”.<sup>465</sup>

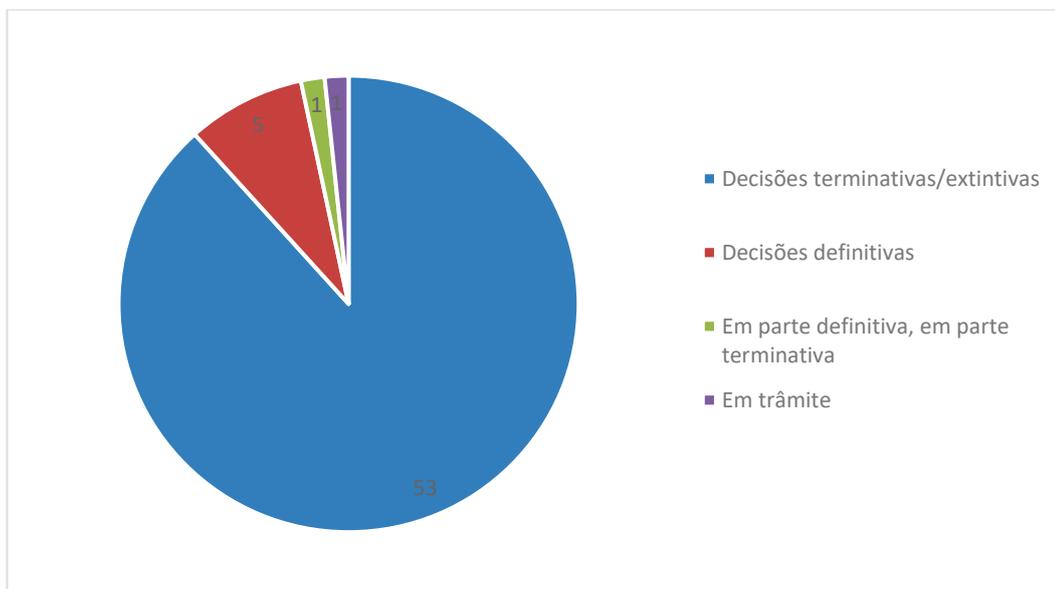
Esse é o panorama das cautelares deferidas pelo Supremo Tribunal Federal aos parlamentares que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023. Excetadas as cassadas pelo colegiado, as decisões concessivas versam sobre os seguintes temas: contraditório prévio ao envio da representação e, por consequência, da instauração do processo; acesso à representação e a seus apensos pelo procurador do acusado, mesmo que de conteúdo sigiloso; necessidade de motivação suficiente dos atos exarados; inadmissibilidade de inversão da ordem da oitiva das testemunhas, sem ulterior reinquirição das de defesa; inadmissibilidade de provas ilícitas; e necessidade de interstício mínimo entre a divulgação pública da “primeira parte” do parecer final e a sua deliberação pelo Conselho de Ética do Senado Federal.

Um dado relevante é o de que grande parte dos processos não resultou em decisões que julgaram o mérito das causas. Das sessenta demandas impetradas ou ajuizadas pelos próprios parlamentares, cinquenta e três foram objeto de decisões terminativas/extintivas, cinco de decisões definitivas, uma de decisão em parte definitiva, em parte terminativa e uma permanece em trâmite, como se vê no Gráfico 3:

Gráfico 3 – Quantidade de decisões terminativas/extintivas e definitivas nas demandas apresentadas ao Supremo Tribunal Federal em razão dos processos internos de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023, excluídos os casos de impetração ou ajuizamento da ação por terceiros

---

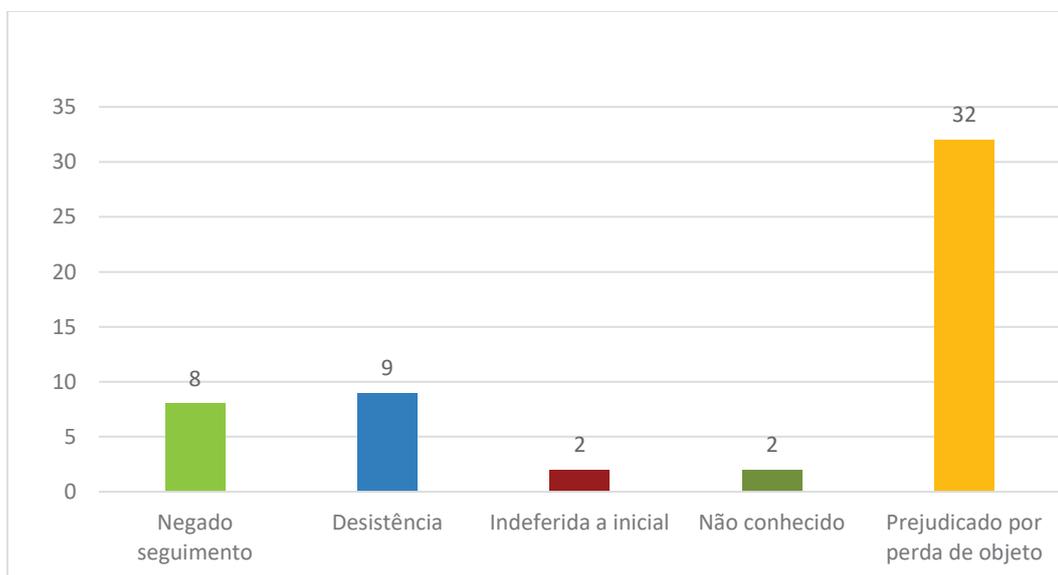
<sup>465</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Reclamação n.º 29870/GO*. Reclamante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Reclamado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 17 abr. 2018, DJe: 22 ago. 2018.



FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas do site do Supremo Tribunal Federal e de solicitações ao arquivo do Tribunal, por meio do endereço eletrônico <arquivo@stf.jus.br>.

Os motivos que ensejaram as cinquenta e três decisões terminativas dos processos impetrados ou ajuizados pelos próprios parlamentares foram: em oito casos, de negativa de seguimento; em nove, de homologação de desistência; em dois, de indeferimento da inicial; em dois, de não conhecimento; e em trinta e dois, de prejuízo por perda de objeto. Assim se denota do Gráfico 4:

Gráfico 4 – Motivos que ensejaram as decisões terminativas proferidas nas demandas apresentadas ao Supremo Tribunal Federal em razão dos processos internos de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023, excluídas as emanadas nos casos de impetração ou ajuizamento da ação por terceiros



FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas do site do Supremo Tribunal Federal e de solicitações ao arquivo do Tribunal, por meio do endereço eletrônico <arquivo@stf.jus.br>.

Nas oito demandas, a negativa de seguimento se deu por diferentes razões: ilegitimidade passiva *ad causam*,<sup>466</sup> litispendência,<sup>467</sup> incompetência originária do Supremo Tribunal Federal para processamento e julgamento da demanda,<sup>468</sup> e por serem consideradas as questões trazidas como matéria *interna corporis*, insuscetíveis de apreciação pelo Poder Judiciário.<sup>469</sup> Homologou-se a desistência em nove processos.<sup>470</sup> Em duas outras demandas, houve indeferimento da petição inicial; numa, foi considerada haver mera reprodução das demais seguranças impetradas<sup>471</sup> e, noutra, entendeu-se, diante da ausência de juntada de prova pré-constituída, inexistirem os requisitos constitucionais e legais necessários para o processamento da segurança.<sup>472</sup> Ainda, duas seguranças não foram conhecidas por ilegitimidade passiva *ad causam*<sup>473</sup> e por inadmissibilidade do remédio constitucional, em razão de não comportar dilação probatória considerada necessária.<sup>474</sup>

Nas trinta e duas demandas em que houve perda do objeto, as motivações também foram diversas. Em quatro seguranças, foi reconhecida a perda superveniente de interesse processual por se considerar que a pretensão do impetrante foi integralmente deferida pelas autoridades apontadas como coatoras.<sup>475</sup> Em duas, a perda do objeto foi declarada pela compreensão de haver mera reiteração de pedido formulado em segurança anterior, denegada pelo Plenário.<sup>476</sup> Uma foi julgada prejudicada por se considerar que o ato atacado já havia exaurido os seus efeitos quando da impetração.<sup>477</sup> Três seguranças por perda superveniente, diante da conclusão dos trabalhos da Comissão de Sindicância<sup>478</sup> e diante do julgamento de recursos administrativos aos quais se pretendia a concessão de efeito suspensivo.<sup>479</sup>

---

<sup>466</sup> Mandados de Segurança n.º 21998, n.º 25164.

<sup>467</sup> Mandados de Segurança n.º 22040, n.º 25765, n.º 34578 (neste, somado à ilegitimidade de parte do impetrante).

<sup>468</sup> Mandado de Segurança n.º 21831 e Petição n.º 842.

<sup>469</sup> Mandado de Segurança n.º 33360.

<sup>470</sup> Mandados de Segurança n.º 21967, n.º 25441, n.º 25542, n.º 25742, n.º 31404, n.º 31407, n.º 33143 e Reclamações n.º 56181, n.º 56182.

<sup>471</sup> Mandado de Segurança n.º 23179.

<sup>472</sup> Mandado de Segurança n.º 38141.

<sup>473</sup> Mandado de Segurança n.º 21920.

<sup>474</sup> Mandado de Segurança n.º 25280.

<sup>475</sup> Mandados de Segurança n.º 21423, n.º 25539, n.º 25618, n.º 33927.

<sup>476</sup> Mandados de Segurança n.º 21846, n.º 21862.

<sup>477</sup> Mandado de Segurança n.º 25286.

<sup>478</sup> Mandado de Segurança n.º 25128.

<sup>479</sup> Mandados de Segurança n.º 34015, n.º 34037.

Um dado chama a atenção: em quatorze seguranças, a perda do objeto foi decidida em razão da superveniente decisão da Casa legislativa de perda do mandato parlamentar;<sup>480</sup> em sete, do decurso da legislatura para a qual o parlamentar havia sido eleito, o que extinguiu o mandato eletivo sob discussão.<sup>481</sup> Diante da extinção de um mandado de segurança em razão do término da legislatura, a Reclamação que alegava o descumprimento de decisões liminares lá proferidas também foi julgada prejudicada.<sup>482</sup>

Ainda que no indeferimento do pedido liminar pelo Supremo Tribunal seja uma constante o argumento de inexistência de inocuidade da segurança, se ao final for concedida,<sup>483</sup> a Corte firmou o entendimento de que a superveniência da aprovação pela Casa legislativa de decretação da perda do mandato torna prejudicados os *writs* impetrados contra atos praticados no curso do processo, apontados como ilegais ou eivados de abuso de poder.

A posição é fundamentada por serem consideradas improfícuas pretensões que busquem sobrestar ou nulificar atos praticados durante o processo, visto que a deliberação colegiada consistiria em seu momento final, e a publicação da resolução respectiva consumaria a perda do mandato parlamentar. A partir desse momento, as autoridades apontadas como coatoras não mais deteriam poderes de influir no processo, já findo. No mote da posição, inclusive defensiva à análise posterior de eventuais vícios por outras vias legais, o Ministro Edson Fachin consignou que “com o fim do julgamento pelo Plenário da Câmara dos Deputados ficam suplantados eventuais vícios procedimentais e deixa de ser possível qualquer intervenção do Presidente daquela Casa Legislativa na condução do processo”.<sup>484</sup>

Aufere-se, dos dados trazidos, que quase quarenta por cento das decisões terminativas/extintivas proferidas – as quais representam mais de oitenta e oito por cento das decisões exaradas nos processos ajuizados ou impetrados pelos parlamentares que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023 – deram-se por força desse entendimento, tomado pela superveniência, no curso da ação mandamental, da decisão de perda do mandato e, eventualmente, do próprio decurso da legislatura.

---

<sup>480</sup> Mandados de Segurança n.º 21845, n.º 21848, n.º 21849, n.º 21850, n.º 23077, n.º 23090, n.º 23116, n.º 25647, n.º 34064, n.º 34155, n.º 34173, n.º 34390, n.º 34101, n.º 34406.

<sup>481</sup> Mandados de Segurança n.º 22005, n.º 22019, n.º 23801, n.º 25579, n.º 25900, n.º 25898, n.º 33088.

<sup>482</sup> Reclamação n.º 19133.

<sup>483</sup> Argumento disposto expressamente, por exemplo, nos Mandados de Segurança n.º 21850, n.º 22019, n.º 34064.

<sup>484</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34406/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 21 jun. 2017, DJe: 26 jun. 2017.

O referido posicionamento do Supremo Tribunal Federal, vigente durante todo o período pós-Constituição de 1988, é, ao menos quanto à perda superveniente do mandato, incoerente com três seguranças apreciadas em caráter definitivo pelo Plenário, nos quais a impetração pelo parlamentar se conferiu no curso do processo e, inobstante a ocorrência de decisão da Casa legislativa de decretar a perda de seu mandato, foi expressamente rechaçada a configuração da perda de objeto do remédio apreciado.<sup>485</sup> Nessas oportunidades, o Plenário do Supremo Tribunal assentou, sem maiores controvérsias, que a eventual nulidade reconhecida no julgamento implicaria a invalidação dos atos posteriores, inclusive a deliberação colegiada da Casa legislativa sobre a matéria.

A conclusão parece mais condizente com o disposto na Constituição. Direitos fundamentais de congressista deveriam ser protegidos pelo Poder Judiciário mesmo que no curso do processo advenha decisão da Casa legislativa pela perda do mandato. Com isso, não se defende de pronto a existência do direito alegado, mas meramente a possibilidade de que eventuais vícios ocorrentes no processo sejam, mesmo após deliberação congressional, discutidos, e não meramente considerados como suplantados.

Haja vista o elevado número de decisões proferidas após longo transcurso de tempo de sua impetração, é provável que, com uma melhor observância à necessária celeridade e à prioridade que o remédio constitucional apresenta, já se possa garantir um aumento de decisões de mérito, hábeis, na solução dos casos, a fornecer respostas efetivas aos jurisdicionados sobre, nessa hipótese, a amplitude dos direitos ao devido processo legal e ao livre exercício do mandato de parlamentares acusados em processos que possam levar à perda de seus mandatos.

Todavia, o panorama atual dá ênfase ao momento de apreciação de cautelares, o que torna decisiva a compreensão da relatoria sobre o alcance da atuação do Poder Judiciário na matéria, muito por força da doutrina *interna corporis*. Dois pequenos exemplos referentes às cautelares ilustram a questão, já anteriormente discutidas nesta seção:

I. A observância pelo Corregedor do contraditório preliminarmente ao envio da recomendação de representação à Mesa e, por consequência, da instauração do processo, foi vislumbrada pelo Ministro Nelson Jobim no MS n.º 25539, em 2005, como necessária, mas rechaçada, no ano anterior, pelo Ministro Carlos Britto, no MS n.º 25128, que compreendeu

---

<sup>485</sup> Mandado de Segurança n.º 21861 (ajuizamento: 14/12/1993, decisão sobre a perda do mandato: 15/12/1993, julgamento: 01/09/1994); Mandado de Segurança n.º 23388 (ajuizamento: 22/03/1999, decisão sobre a perda do mandato: 07/04/1999, julgamento: 25/11/1999); Mandado de Segurança n.º 23529 (ajuizamento: 22/03/1999, decisão sobre a perda do mandato: 22/09/1999, julgamento: 27/09/2000).

que somente após a instauração do processo passa o acusado a ter assegurada toda a amplitude do direito ao contraditório e à ampla defesa.

II. A necessidade – com base em interpretação ao artigo 17-I do Código de Ética do Senado Federal – de interstício mínimo entre a divulgação pública da “primeira parte” do parecer final e a sua deliberação pelo Conselho de Ética do Senado Federal foi considerada premente pelo Ministro Dias Toffoli no MS n.º 31407, em 2012. Ao anteriormente decidir em caso conexo, a Ministra Cármen Lúcia entendeu, no MS n.º 31404, que a controvérsia é relativa à interpretação de normas regimentais, a qual se qualifica como matéria *interna corporis* diante da ausência de demonstração clara e objetiva de ofensa a direito subjetivo. De igual forma depreendeu o Ministro Celso de Mello, em 2016, no MS n.º 34173.

Como regra geral, a análise do pedido liminar em mandado de segurança é feita de forma monocrática, conforme disposto no artigo 203, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, ainda que o não cabimento de Agravo Regimental contra a decisão do Relator, disposto na Súmula n.º 622 do STF, seja considerado superado após o advento da Lei n.º 12016, de 2009. Em dois dos processos analisados, os Relatores submeteram essa apreciação ao Plenário, diante da relevância da questão e dos possíveis impactos que o deferimento da cautelar poderia causar às relações entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo.<sup>486</sup> A partir da edição da Emenda Regimental n.º 54, de 1º de julho de 2020, o Regimento Interno do STF passou explicitamente a dispor que a decisão do Relator sobre o pedido de tutela de urgência, em se tratando, dentre outros, de ato do Presidente da Câmara dos Deputados e do Presidente do Senado Federal, deve passar por apreciação *ad referendum* do Plenário.

Todavia, a apreciação da decisão provavelmente se dará pelo Plenário Virtual, estendido para todos os processos de competência do Tribunal pela Emenda Regimental n.º 53, de 18 de março de 2020. Ao menos até o momento, o referido ambiente, como apontam Miguel Gualano de Godoy e Eduardo Borges Espínola Araújo, “não tem sido apenas um espaço e instrumento de vazão do acervo de processos do STF”, mas “um modo de se julgar aos montes, literalmente”.<sup>487</sup> Diante disso, o ganho de colegialidade é meramente formal, pois “Ministros

---

<sup>486</sup> Mandados de Segurança n.º 25579, n.º 25647.

<sup>487</sup> GODOY, Miguel Gualano de; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. A expansão da competência do Plenário Virtual do STF: colegialidade formal e déficit de deliberação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n.º 1, p. 276-295, abr. 2022, p. 290.

não debatem, não refinam argumentos, nem incrementam posições”, cenário que agrava o diagnóstico de atuação individual e individualista dos membros da Corte.<sup>488</sup>

Inexiste, por isso, um necessário ganho na uniformidade do entendimento sobre a matéria por meio do mero referendo da cautelar feito em Plenário Virtual, com colegialidade, mas sem deliberação. É importante, porém, aventar o que o Supremo Tribunal Federal decidiu nas seis seguranças julgadas em caráter definitivo – cuja impetração e análise liminar já foram versadas – inobstante que a maioria das decisões tenha sido exarada em períodos temporais mais antigos da Corte.

O primeiro julgado pelo Plenário contempla a denegação do Mandado de Segurança n.º 21360, no dia 12 de março de 1992, diante do entendimento majoritário de que, na deliberação secreta sobre a sanção de perda temporária do exercício do mandato por trinta dias, a expressão “ampla defesa” não contempla, necessariamente, a representação do parlamentar por advogado, a ponto de impor a sua admissão na Tribuna, em razão de a determinação ferir as normas *interna corporis* e a independência do Poder Legislativo.<sup>489</sup>

No dia 22 de abril do mesmo ano, o Tribunal denegou o Mandado de Segurança n.º 21443.<sup>490</sup> A questão atinente à inocorrência do fato, diante dos laudos conflitantes, não foi considerada cabível de ser analisada pela via mandamental, que não permite a reanálise de fatos e provas, mas se deliberou sobre outras três teses.

A impossibilidade de cassação de seu mandato antes do advento de Código de Ética e Decoro Parlamentar foi rechaçada porque a exigência foi considerada plausível apenas para a previsão de outras infrações e penalidades, e não para a aplicação de hipótese de perda do mandato já prevista no Regimento Interno. Por força de expressa previsão regimental, seria possível que a sessão atinente à matéria – e não apenas a votação – da Câmara dos Deputados fosse secreta. Ainda, foi considerada indevida a necessidade de prévia apuração dos fatos pelo Poder Judiciário, por, mesmo se coincidente a conduta imputada com um tipo penal, a natureza jurídica da decisão ser distinta da sanção penal – pois é sanção disciplinar –, e a competência privativa para a sua aplicação, diversa da Câmara respectiva.

---

<sup>488</sup> GODOY, Miguel Gualano de; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. A expansão da competência do Plenário Virtual do STF: colegialidade formal e déficit de deliberação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, nº 1, p. 276-295, abr. 2022, p. 291-292.

<sup>489</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21360/DF*. Impetrante: Antônio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Redator do Acórdão: Ministro Marco Aurélio. Brasília, julgado em: 12 mar. 1992, DJ: 23 abr. 1993.

<sup>490</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21443/DF*. Impetrante: Jabes Pinto Rabelo. Impetrada: Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, julgado em: 22 abr. 1992, DJ: 21 ago. 1992.

No julgamento, o Ministro Sepúlveda Pertence observou que consiste em um problema delicado saber se “a existência material do suporte de fato da punição ético-disciplinar” é passível de controle jurisdicional, bem como “se a afirmação da inexistência dessa materialidade, em sentença criminal absolutória, repercutiria, ou não, sobre essa sanção”. De pronto, o Ministro Paulo Brossard entendeu incabíveis ambas as hipóteses. Para ele, “se procederem mal, em assunto de sua competência exclusiva, só cabe o remoto e o incerto recurso para a opinião pública e o eleitorado”. Em 2018, a repercussão aventada pelo Ministro Sepúlveda Pertence no MS n.º 21443 pôde ser vista na suspensão (ou na declaração de ilegitimidade) da Resolução n.º 20, de 2012, do Senado Federal, no tocante à capacidade eleitoral passiva, diante do reconhecimento de ilicitude de provas relativas à materialidade do procedimento que embasou a punição aplicada pela Casa.<sup>491</sup>

Para Eduardo Fortunato Bim, “iniludivelmente há uma independência das esferas cíveis, criminais e político-disciplinares”, embora ele defenda que a sentença criminal que reconheça a inexistência do fato ou da autoria deve repercutir no âmbito da punição disciplinar parlamentar, segundo ele, com “natureza político-disciplinar”.<sup>492</sup> Na jurisprudência, a independência das instâncias penais e civis do âmbito disciplinar interno da Casa legislativa é uma questão assente, reconhecida inclusive pela Segunda Turma, em 2017, em relação à competência disciplinar do Ministério Público que, apesar de exercida em relação ao mesmo sujeito e aos mesmos substratos fáticos do processo que ensejou a perda de seu mandato, tem a aplicação da sanção fundamentada “em diplomas normativos diferentes e de natureza díspar, tendo em vista que a função sancionatória de cada uma das instâncias se destina a atividades, funções, responsabilidades, prerrogativas e deveres diversos”.<sup>493</sup>

No julgamento do Mandado de Segurança n.º 21861, concluído no dia 29 de setembro de 1994, houve divergência quanto à alegação de violação ao devido processo legal durante a instrução do processo perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Para o Ministro Néri da Silveira, Relator, o processo obedeceu ao rito regimental previsto no artigo 240, § 3º, e incisos do Regimento Interno, tendo tido o impetrante a possibilidade de apresentar defesa, pugnar por provas e produzir aquelas pertinentes, bem

---

<sup>491</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Reclamação n.º 29870/GO*. Reclamante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Reclamado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 17 abr. 2018, DJe: 22 ago. 2018.

<sup>492</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n.º 169, p. 65-94, jan./mar. 2006, p. 81-82.

<sup>493</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Mandado de Segurança n.º 32788/GO*. Impetrante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Impetrado: Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, julgado em: 5 dez. 2017, DJe: 20 mar. 2018.

como de ser representado por defensor devidamente habilitado. A necessidade, ou não, de determinada prova que restou indeferida não poderia ser analisada pela via mandamental.

Em sentido contrário, os Ministros Ilmar Galvão e Marco Aurélio entenderam que o indeferimento à reinquirição das testemunhas de acusação ouvidas na sindicância, mesmo que suscitado posteriormente à manifestação defensiva, e a dispensa de oitiva de testemunhas arroladas pela defesa, praticados pela Comissão, afrontaram o direito à ampla defesa do acusado. Porém, prevaleceu a posição do Ministro Relator de denegação da ordem.<sup>494</sup>

Anos mais tarde, uma questão relativa ao mérito da acusação foi trazida no Mandado de Segurança n.º 23388 por um parlamentar representado. Para ele, fatos supostamente praticados em legislatura anterior seriam impassíveis de gerar a perda do mandato, mesmo que já se estivesse no exercício de outro mandato naquele momento. Segundo as informações prestadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados, os atos haviam sido praticados após as eleições, sendo certo que o seu eleitorado não pôde fazer um julgamento sobre aquela conduta, e, além disso, o comportamento do deputado era e continuava sendo indecoroso.

No dia 25 de novembro de 1999, o Tribunal, sem adentrar às particularidades do caso, rejeitou a tese defendida pelo impetrante, na esteira do entendimento do Ministro Néri da Silveira, e compreendeu que a deliberação da Casa é questão *interna corporis*, de forma que “escapa ao controle do Judiciário, no que concerne a seu mérito, juízo sobre fatos que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo”.<sup>495</sup> A necessidade de contemporaneidade do fato típico com o período correspondente ao mandato foi posteriormente veiculada por outro parlamentar, mas não restou decidida no mérito.<sup>496</sup> Em sede cautelar, foi aventada pelo Plenário, no dia 19 de outubro de 2005, a possibilidade de que a imputação seja relativa a atos praticados durante o afastamento do parlamentar para exercício do cargo de

---

<sup>494</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21861/DF*. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 29 set. 1994, DJ: 21 set. 2001. A ementa do julgado já veicula a posição de ser “inviável qualquer controle sobre o julgamento do mérito da acusação feita ao impetrante por procedimento incompatível com o decoro parlamentar”.

<sup>495</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 23388/DF*. Impetrante: Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque Neto. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, julgado em: 25 nov. 1999, DJ: 20 abr. 2001.

<sup>496</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23801/DF*. Impetrante: Luiz Estêvão de Oliveira Neto. Impetrado: Presidente do Senado Federal, Senador Valmir Antônio Amaral. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 27 ago. 2010, DJe: 02 set. 2010.

Ministro de Estado, desde que atinentes às vedações e às incompatibilidades parlamentares, pois um parlamentar, mesmo afastado, deveria observá-las.<sup>497</sup>

Em julgamento no dia 27 de setembro de 2000, o Plenário, por maioria, não conheceu do Mandado de Segurança n.º 23529, no tocante à qualificação do fato tido como indecoroso, e, por unanimidade, denegou a ordem, por entender que o alegado cerceamento de defesa não restou demonstrado, uma vez que o impetrante teria deixado de pugnar a reinquirição das testemunhas ouvidas em fase anterior no momento oportuno.<sup>498</sup> O não conhecimento da alegação da atipicidade foi proposto pelo Ministro Octavio Gallotti por considerar incabível a discussão quanto ao enquadramento dado à conduta pela Câmara dos Deputados. Para o Ministro Marco Aurélio, que ficou vencido, o subjetivismo quanto à tipicidade também teria limite e, por isso, seria passível de passar por análise pelo Poder Judiciário. Em 2005, no Caso Jefferson, a questão da impossibilidade de tipificação de seu direito-dever de denúncia também foi trazida ao Tribunal, mas não restou analisado.<sup>499</sup>

A decisão mais recente sobre a matéria data de 8 de setembro de 2016, dia em que o Mandado de Segurança n.º 34327 foi denegado, muito com base na fundamentação disposta pelo Ministro Roberto Barroso no indeferimento do pedido liminar.<sup>500</sup> Inicialmente, seu voto defendeu que a intervenção do Poder Judiciário, nessa hipótese, somente aconteça em casos excepcionalíssimos. Para a denegação da ordem, reiterou os argumentos de que: (i) inexistente direito do impetrante à suspensão de processo sancionatório interno instaurado por atos praticados no exercício do mandato diante do advento superveniente de decisão cautelar da Corte que determinou o afastamento de suas funções; (ii) o alegado impedimento do Relator no Conselho de Ética, por pressupor a discussão acerca do momento adequado para aferição dos blocos, é matéria *interna corporis*; (iii) o impetrante não demonstrou a impossibilidade do exercício do aditamento no processo, tendo sido plenamente observado o contraditório no processo; (iv) a adoção de votação nominal por chamada individual, e não pelo sistema

---

<sup>497</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007.

<sup>498</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 23529/DF*. Impetrante: Hildebrando Pascoal Nogueira Neto. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, julgado em: 27 set. 2000, DJ: 23 mar. 2001.

<sup>499</sup> Mandados de Segurança n.º 25542, n.º 25742, n.º 25765.

<sup>500</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 34327/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrados: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, julgado em: 8 set. 2016, DJe: 1º ago. 2017.

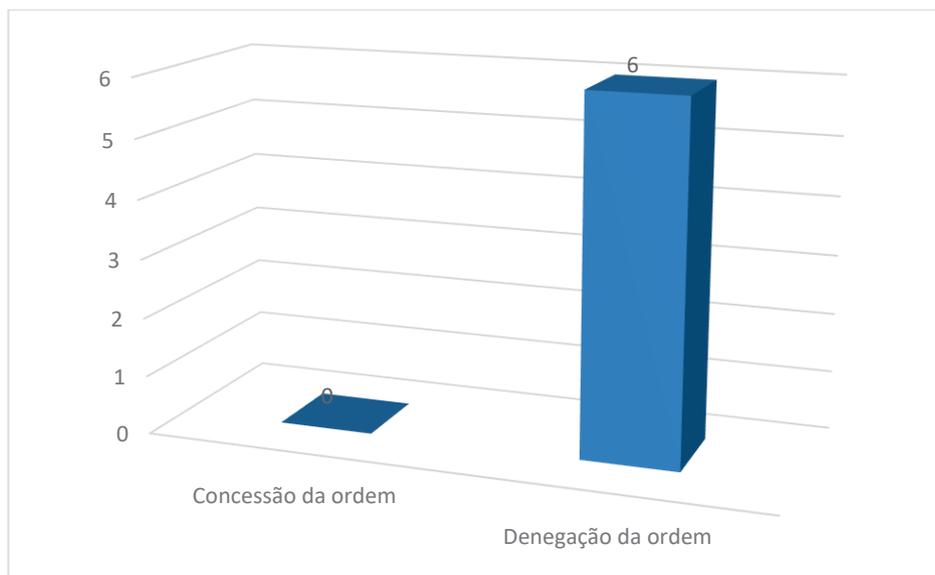
eletrônico, tem natureza eminentemente regimental, e não constitucional; (v) o *quorum* de instalação da sessão na CCJC foi válido.

Isoladamente, o Ministro Marco Aurélio apresentou divergência relativas a três causas de pedir. Para ele, o Relator no Conselho de Ética estava impedido, por disposição regimental, em razão de pertencer ao mesmo bloco parlamentar do impetrante. Houve violação ao *quorum* de instalação da sessão na CCJC, por infringência ao artigo 58, § 1º da Constituição. Além disso, a perda do mandato parlamentar por quebra de decoro não pode se conferir quando não houver o exercício desse mesmo mandato, pois “terminado o mandato, ou estando o deputado afastado – por exemplo, em licença médica –, não cabe cogitar da sequência”. Isso implicaria que a decisão judicial de afastamento do mandato imponha a suspensão do processo em curso no Comissão de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

A exegese do artigo 56 da Constituição se encontra pendente de análise, pois cautelarmente já se aventou – no MS n.º 25579, em Plenário – sobre a possibilidade de perda do mandato por fato ocorrente enquanto o parlamentar não o exerce, em razão do afastamento para o exercício de um dos cargos autorizados pela Constituição, como, por exemplo, o de Ministro do Estado da República e – no MS n.º 34064, monocraticamente – sobre a possibilidade de perda, mesmo durante licença por motivo de doença, ou para tratar de assunto de interesse particular, por causa da compreensão do Ministro Celso de Mello de que esse fato apenas não é condição apta a, por si, ensejar a sanção disciplinar.

Assim, nas seis seguranças julgadas em caráter definitivo, a porcentagem de denegação dos mandados de segurança foi de 100% (cem por cento), como se ilustra do Gráfico 5:

Gráfico 5 – Quantidade de decisões concessivas e denegatórias nos *writs* com decisões definitivas apresentados ao Supremo Tribunal Federal em razão dos processos internos de parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023



FONTE: O autor (2023), com base em informações colhidas do site do Supremo Tribunal Federal e de solicitações ao arquivo do Tribunal, por meio do endereço eletrônico <arquivo@stf.jus.br>.

Diante do cenário narrado, constata-se que, ao menos dentro do recorte aqui proposto, inexistente uma jurisprudência protetiva em relação a parlamentares representados por procedimento incompatível com o decoro parlamentar que permita compreender o alcance que o Supremo Tribunal Federal confere aos seus direitos fundamentais ao devido processo legal e ao livre exercício do mandato. Na verdade, existem balizas que apregoam a possibilidade de controle judicial no tocante ao devido processo – em maior ou menor extensão, a depender da visão adotada sobre determinada norma regimental, se atinente aos direitos à ampla defesa e ao contraditório, ou se estritamente regimental – e rechaçam, a princípio, qualquer controle de mérito sobre a existência e a qualificação do procedimento tido como indecoroso.

O entendimento adotado pelo Tribunal de que a superveniência da aprovação pela Casa legislativa de decretação da perda do mandato torna prejudicados os mandados de segurança impetrados contra atos praticados no curso do processo sancionatório interno, suplantando-se eventuais vícios, faz com que, faticamente, o momento de maior importância seja o da apreciação de cautelares, medidas precárias e efêmeras que, no caso, são muito dependentes da compreensão da relatoria sobre o alcance da atuação do Judiciário na matéria.

Também se denota que, ainda que após o efetivo exercício da jurisdição criminal pelo Supremo Tribunal Federal depois do advento da Emenda Constitucional n.º 35, de 2001, possa exercer alguma influência sobre esses processos – vide o Caso Donadon –, é com a flexibilização das imunidades parlamentares formais que o órgão se consolida como atuante, passível de, para além dos limites do texto constitucional, prender e decretar medidas cautelares diversas da prisão a parlamentares, embora afetem o exercício do mandato. Os casos de perda

do mandato ocorridos no curso da 55ª legislatura (2015-2019) ilustram como esse poder pode ser efetivo na catalização da retirada de determinados parlamentares da arena pública.

### 3.2 A possibilidade e os limites do controle judicial relativos aos processos de perda de mandato por quebra de decoro parlamentar: uma análise a partir da doutrina das questões políticas e dos atos *interna corporis*

Há tempos a questão atinente ao controle judicial de processos relativos à perda de mandato por quebra de decoro parlamentar é discutida na literatura jurídica. Em relação a esses processos, é possível alguma análise do Judiciário? Se sim, quais são os limites do controle judicial? Legitima-se em questões procedimentais ou elas têm natureza *interna corporis*, por versarem sobre “mera” interpretação regimental? E questões além das procedimentais são sindicáveis? Tais indagações serão respondidas a partir da doutrina das questões políticas e dos atos *interna corporis*, no geral e nessa hipótese específica, e mediante interlocuções com a atuação do Supremo Tribunal Federal, ao ser acionado pelos parlamentares federais que perderam o mandato por quebra de decoro no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023.

José Elaeres Marques Teixeira aponta que a doutrina das questões políticas se confunde com a história do Supremo Tribunal Federal, pois foi suscitada durante todo o período republicano em decisões de grande importância.<sup>501</sup> Discorre sobre como foi necessário, na Primeira República (1889-1930) o convencimento de Rui Barbosa, em atuação advocatícia e acadêmica, para que a doutrina fosse lida pelo Supremo Tribunal Federal em harmonia com a *political question doctrine* formulada pelo então Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, John Marshall,<sup>502</sup> de que – mesmo em medidas de natureza política – direitos individuais merecem proteção por parte do Poder Judiciário, uma vez que apenas se veda a revisão judicial dos assuntos puramente/exclusivamente políticos.<sup>503</sup>

---

<sup>501</sup> TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal – STF*. 2004. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004, p. 48.

<sup>502</sup> A formulação se deu, segundo ele, no caso *Marbury versus Madison*, em 1803. Para uma leitura do caso a partir da perspectiva histórica e da filosofia constitucional, ver: CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de. *Marbury versus Madison: uma leitura crítica*. Curitiba: Juruá, 2017.

<sup>503</sup> TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal – STF*. 2004. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004, p. 47-85.

Para o autor, a visão de Rui Barbosa acabou prevalecendo no julgamento do *Habeas Corpus* n.º 1063, em 1898. Entretanto, não foi dominante nos anos subsequentes da Primeira República, dominada pelo Poder Executivo, tendo o Supremo Tribunal apenas aos poucos amenizado sua postura restritiva.<sup>504</sup> Aduz que esse processo – perpassado no final daquele período e na vigência da Constituição de 1946 – foi paralisado com o regime autoritário e retomado após a redemocratização, com a promulgação da Constituição em 1988, momento no qual a discussão se confere em questões que envolvem matéria *interna corporis* das Casas do Congresso Nacional, tais como o por ele denominado processo político-punitivo de parlamentar.<sup>505</sup>

Desde antes da Constituição de 1988, o debate sobre a sindicabilidade e, em especial, sobre os seus limites em processos internos de perda do mandato (sejam chamados de administrativo disciplinar, de político-jurídico, político-punitivo, político-administrativo, político-disciplinar, disciplinar-político, ético-disciplinar, ético-parlamentar ou, como se prefere, neste estudo, administrativo-parlamentar), é empreendido pela literatura. Em livro originalmente publicado em 1965,<sup>506</sup> Paulo Brossard entende que as hipóteses de competência exclusiva que o Legislativo tem – como o processo e o julgamento de *impeachment*, a interpretação e a aplicação de seus regimentos internos, a concessão de licença para processamento criminal de seus integrantes e a expulsão de um de seus componentes do corpo legislativo – constituem um setor “indevassável”, ou seja, possuem um teor “irrecorrível, definitivo e insubstituível”.<sup>507</sup> Nesse sentido, afirma que:

Quando a Câmara ou o Senado, pelo voto de dois terços de seus membros, cassa o mandato de um dos seus componentes e o expulsa do corpo legislativo, por considerar seu procedimento incompatível com o decôro parlamentar, pode agir com facciosismo ou espírito de vingança, pode proceder com arbítrio, abuso ou violência, pode praticar uma iniquidade, causar lesão no patrimônio moral e econômico do deputado ou senador, privando-o injustamente do mandato que lhe foi legitimamente outorgado e

<sup>504</sup> TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal – STF*. 2004. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004, p. 86-148.

<sup>505</sup> TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal – STF*. 2004. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004, p. 149-208. Segundo o autor, a abordagem das questões políticas como matérias *interna corporis* se conferiu a partir do final dos anos 60 (p. 141). Porém, o trabalho não discute a atuação do Supremo Tribunal Federal nos períodos autoritários brasileiros, Estado Novo (1937-1946) e Ditadura Militar (1964-1985), por entender que naqueles momentos o órgão “foi diretamente cerceado nas suas funções”, razão pela qual a jurisprudência então produzida “embora tenha seu valor histórico, não pode ser considerada como expressão do pensamento do Tribunal” (nota de rodapé n.º 66).

<sup>506</sup> Os comentários foram mantidos no manuscrito em sua 2ª e 3ª edições, publicadas em 1992, com pequenas correções ortográficas e gramaticais.

<sup>507</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A., 1965, p. 185.

que êle legitimou pelo exercício regular e decente; mas a decisão parlamentar será incensurável e final. O Judiciário não poderá revisá-la e o Executivo nela não poderá interferir.<sup>508</sup>

Porém, o próprio autor, firme quanto à discricionariedade do ato de competência das Casas legislativas, válido inclusive se perpetrados eventuais abusos e injustiças, entende ser viável o controle judicial em situações excepcionais, caso, por exemplo, “o Congresso chegasse à infração patente de uma cláusula constitucional”.<sup>509</sup> Afirma que, nesse caso, “os tribunais devem proceder com particular recato, e somente contravenção a preceito *constitucional* pode autorizar, em apertados limites, a interferência judicial, sem jamais penetrar no mérito do processo ou torná-lo ineficaz”, considerando que “as demais claudicações possíveis constituem matéria considerada *interna corporis*, insuscetível de apreciação judicial”.<sup>510</sup> Após se tornar Ministro do Supremo Tribunal Federal, em 1989, suas posições inegavelmente influenciaram as decisões da Corte a respeito da matéria.<sup>511</sup>

Pontes de Miranda, em seus *Comentários à Constituição de 1946*, debruça-se sobre a inaugurada possibilidade de cassação do mandato parlamentar por procedimento reputado incompatível com o decoro. Entende que se trata de um *impeachment* de parlamentar, um “ato político, não sujeito a contrôlle judicial, salvo se não houve os dois terços acordes na destituição do deputado ou senador”.<sup>512</sup> Pelo fato de a resolução da Câmara ser constitutiva-negativa e possuir eficácia *ex nunc*, a eventual atribuição ao ato de eficácia *ex tunc* poderia ser

---

<sup>508</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A, 1965, p. 185-186.

<sup>509</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A, 1965, p. 188. O autor traz como exemplos: (i) a destituição do Presidente da República pelo Senado Federal sem a autorização da Câmara; (ii) a realização de julgamento e posterior destituição do Presidente da República pela Câmara, em substituição ao Senado; (iii) a destituição do Presidente sem respeito ao *quorum* de aprovação de dois terços, estabelecido na Constituição; (iii) a cominação, além da pena política, da pena de prisão ao Presidente condenado por crime de responsabilidade (p. 188). Afirma que “[...] negar ao Judiciário o conhecimento de mandado de segurança em tais casos seria levar longe demais as conseqüências do princípio, certo, de que não só o Judiciário, mas os outros Podêres, não interferem em questões relativas a ‘impeachment’” (p. 188).

<sup>510</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A, 1965, p. 188-189.

<sup>511</sup> A mesma influência foi sentida no controle judicial do *impeachment*, foco de seus estudos. Observa Saulo Lindorfer Pivetta que “[...] embora suas teses não tenham sido recepcionadas na integralidade pelos demais Ministros, muitas delas foram acolhidas nos processos julgados pela Corte no começo da década de 1990, período em que ocorreu o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello” (PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2017, p. v).

<sup>512</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 4. ed. rev. e aum. São Paulo: Max Limonad, 1963 [1947]. 2 t. p.426.

desconstituída pelo Poder Judiciário, em mandado de segurança.<sup>513</sup> A mesma ação também se prestaria a reconhecer a nulidade da decretação por falta de *quorum* ou votação de dois terços.<sup>514</sup>

Após a modificação do instituto pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, versada anteriormente, Pontes de Miranda depreende que se permitiu o controle judicial dos processos de cassação, por mandado de segurança ou por representação (art. 135, § 30), para examinar e julgar o ato da Casa, nas três hipóteses anteriormente por ele aventadas.<sup>515</sup> Passa a discorrer sobre a cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro como “ato político, não sujeito a controle judicial, salvo se não tivesse havido o quanto de votos acordes na destituição do deputado ou do senador, ou se tivesse havido desrespeito ao Regimento Interno”.<sup>516</sup>

Nesse ponto, há uma observação inicial. No texto constitucional vigente, após a modificação realizada pela Emenda n.º 76, de 2013, como já discorrido, coloca-se o seguinte panorama sobre a perda de mandato parlamentar por procedimento incompatível com o decoro: são conflitantes com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas ou a percepção de vantagens indevidas, além de outros casos definidos por normas regimentais; a perda do mandato, nessa hipótese, é decidida pelo voto aberto de maioria absoluta da Casa legislativa a que o parlamentar pertence, mediante provocação da Mesa respectiva ou de partido político representado no Congresso Nacional; assegura-se, no processo, ampla defesa ao acusado.

Desse arcabouço normativo, dificilmente violações flagrantes à Constituição, claramente verificáveis, seriam defendidas como impassíveis de revisão judicial, tais como, nos termos das reflexões expostas acima: (i) julgamento proferido por autoridade manifestamente incompetente, como, por exemplo, por Casa legislativa diversa da que parlamentar pertence, ou sem prévia provocação dos legitimados constitucionais; (ii) decisão de decretação da perda do mandato parlamentar por votação secreta; (iii) decisão por votação simbólica, ou, sendo nominal, sem observância do *quorum* de aprovação de maioria absoluta; (iv) motivação do ato desvinculada de quaisquer das hipóteses constitucionais ou regimentais previstas como incompatíveis com o decoro parlamentar; (v) decretação da perda do mandato com eficácia *extunc*, determinando-se, por exemplo, a devolução dos subsídios recebidos durante o exercício do cargo; (vi) decretação de penalidade diversa da sanção disciplinar (se de perda definitiva do

---

<sup>513</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 4. ed. rev. e aum. São Paulo: Max Limonad, 1963 [1947]. 2 t. p.426.

<sup>514</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 4. ed. rev. e aum. São Paulo: Max Limonad, 1963 [1947]. 2 t. p.426.

<sup>515</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. 2. ed. rev. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 1970. 3 t, p. 39-40.

<sup>516</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. 2. ed. rev. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 1970. 3 t, p. 39.

mandato, com a incidência da inelegibilidade prevista na legislação), através da cominação, por exemplo, de penas privativas ou de penas restritivas de liberdade. Para reconhecimento dessas nulidades, seria, por certo, cabível mandado de segurança e – no limite – em caso de ameaça à liberdade de locomoção, *habeas corpus*. Os remédios constitucionais devem ser reconhecidos para impedir o ato, na modalidade preventiva, portanto, bem como na modalidade repressiva, para nulificá-lo, com o retorno ao *status quo ante*.

Essas hipóteses – até o momento mais didáticas do que fáticas,<sup>517</sup> pois nunca levadas, nesses exatos termos, à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, desde a promulgação da Constituição de 1988 até 31 de janeiro de 2023 – demonstram como o entendimento proferido nos Mandados de Segurança n.º 21861, decidido em 1994, n.º 23388, julgado em 1999, e n.º 23529, analisado em 2000, parece ser mais acertado do que a compreensão predominante de que, quando a Casa legislativa decide pela perda do mandato, com a respectiva publicação do ato, o juízo censório se exaure e eventuais vícios procedimentais ficam suplantados. Até porque, como acima discorrido, o controle de tais vícios é reconhecido até mesmo pela posição mais refratária ao controle judicial. À exceção da inexistência de pedido pelo parlamentar, em sede de tutela definitiva, de reconhecimento da nulidade do processo ou de determinada etapa dele – em razão da nulidade de atos praticados ou da iminência de serem praticados, com a consequente invalidação dos subsequentes –, faz-se inescusável, por se estar diante de uma possível violação constitucional, uma análise meritória, ainda que com eventual retificação do polo passivo, mediante a inclusão de litisconsorte.

Porém, cabe rememorar que a Constituição brasileira deixou a tipificação das hipóteses e a regulação do processo a cargo das normativas regimentais, dispondo, de forma exemplificativa, sobre duas, e salvaguardando o parlamentar acusado da garantia de ampla defesa. É inegável o fato de a Constituição conferir ao Poder Legislativo – e não aos outros – a competência para a regulação e para a aplicação dos processos de perda do mandato parlamentar por procedimento incompatível de decoro. A atribuição é, provavelmente, importante em razão

---

<sup>517</sup> Até o momento, haja vista que já houve violação patente à Constituição da República em processo sancionatório da Casa legislativa. No processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o Senado Federal – em evidente descumprimento do artigo 52, parágrafo único, da Constituição – a ela impôs, no dia 31 de agosto de 2016, a sanção de perda do cargo de Presidente da República, sem a aplicação da pena de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. No entanto, sabe-se que não houve, no ponto, prejuízo à esfera jurídica da mandatária, como explanado nas hipóteses elencadas no texto.

do passado autoritário brasileiro, com profundas raízes históricas,<sup>518</sup> que se fez presente em regimes ditatoriais por meio da expulsão da vida pública de parlamentares que representavam ameaças ao governo por cassações de mandato e suspensões de direitos políticos decretadas pelo Poder Executivo. A partir disso, germinam perguntas, certamente com respostas discordantes.

As hipóteses tipificadas nas normas regimentais como incompatíveis com o decoro são passíveis de controle judicial, por vício de inconstitucionalidade? Os atos praticados durante o processo podem ser analisados se afrontarem o devido processo legal, mesmo que a violação apontada seja relativa à norma regimental? Os postulados do devido processo se aplicam integralmente a processo interno, sancionatório de um parlamentar? Há possibilidade de algum controle para além do aspecto procedimental? Nesse sentido, pode um proceder ser reputado indecoroso sem que a sua prática seja contemporânea ao período de titularidade do mandato? E sem que se suceda durante o seu efetivo exercício? Há a possibilidade de enquadramento do seu livre e regular exercício, que contempla os direitos de livre expressão e discussão e de crítica e fiscalização? É possível a análise da inexistência do fato e da insuficiência probatória? A superveniência de sentença penal absolutória que nega, categoricamente, a existência do fato ou a existência da autoria pode gerar efeitos, assim como na esfera civil? Pode haver algum controle acerca da proporcionalidade e da razoabilidade da pena?

Antes de analisar as questões levantadas – à exceção da relativa à necessidade de que o proceder reputado incompatível com o decoro guarde contemporaneidade e atualidade com o mandato eletivo, examinada em separado –, cabem breves apontamentos sobre as constatações e as perspectivas que, passados trinta e cinco anos da vigência da Constituição brasileira, veem-se empiricamente sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal ao ser acionado por parlamentares federais processados por procedimento incompatível com o decoro em suas respectivas Casas.

---

<sup>518</sup> Acerca do tema, vale conferir: SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. “O nosso passado escravocrata, o espectro do colonialismo, a estrutura de mandonismo e patriarcalismo, a da corrupção renitente, a discriminação racial, as manifestações de intolerância de gênero, sexo e religião, todos esses elementos juntos tendem a reaparecer, de maneira ainda mais incisiva, sob a forma de novos governos autoritários, os quais, de tempos em tempos, comparecem na cena política brasileira” (p. 224). Ao refletir sobre a Constituição de 1988, proclama: “Muito foi feito e, como vimos neste pequeno livro, muito há por fazer. Não existe sistema ou modelo que não sofra a ação do tempo. Por isso mesmo, uma democracia funciona melhor, e sobrevive por mais tempo, quando sua constituição é reforçada por normas democráticas escritas e não escritas; partilhadas” (p. 235).

A análise que José Elaeres Marques Teixeira faz sobre a temática, a qual compreende seis processos aqui versados,<sup>519</sup> depreende que em nenhum o pedido deixou de ser apreciado pelo Tribunal “com o fundamento de que a questão era política ou *interna corporis* do Legislativo, não conhecendo, porém, de articulados envolvendo o mérito do ato”.<sup>520</sup> Conclui que o entendimento dominante é o de que “o ato de punição do membro do Legislativo tem natureza eminentemente política, razão pela qual não pode ser anulado pelo Judiciário”; sendo, todavia, cabível a apreciação judicial de “questões formais, de regularidade na condução do processo, de garantia do direito de defesa e do princípio do contraditório”.<sup>521</sup>

Joel Picinini, ao examinar duas decisões cautelares decididas a partir de reclamos de um parlamentar em processos também aqui analisados,<sup>522</sup> apontou que o Supremo Tribunal Federal reforçou a doutrina de Rui Barbosa, que apregoa que “*havendo lesão a direito individual, é cabível a intervenção do Poder Judiciário; o que não se admite é que seja alterado o mérito (justiça ou injustiça) de decisões políticas alcançadas dentro do campo de discricionariedade concedido pela Constituição às casas do Congresso Nacional*”.<sup>523</sup> Diante disso, defende que seja reconhecida a impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar em atos de competência constitucional exclusiva de outros órgãos, pois “em se tratando de atos políticos, a responsabilidade dos agentes é política”.<sup>524</sup> Para ele, nem os direitos ao contraditório e à ampla defesa conferidos pela Constituição aos parlamentares acusados nesses processos constituem fundamento suficiente para sujeitar os atos ao exame jurisdicional, em razão de a matéria ser de índole política.<sup>525</sup>

No entanto, até a posição mais retraída do Supremo Tribunal Federal nessa temática – expressa, por exemplo, pelo Ministro Paulo Brossard, durante o seu período na Corte – entendeu ser possível a apreciação judicial em caso de violação direta e flagrante à norma constitucional;

---

<sup>519</sup> Mandados de Segurança n.º 20992 (Felipe Cheidde), n.º 21360 (Nobel Moura), n.º 21443 (Jabes Rabelo), n.º 21861 (Onaireves Moura), n.º 23388 (Talvane Albuquerque), n.º 23529 (Hildebrando Pascoal). A análise do autor recaiu sobre as decisões definitivas exaradas pelo Plenário.

<sup>520</sup> TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal – STF*. 2004. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004, p. 190.

<sup>521</sup> TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal – STF*. 2004. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004, p. 190.

<sup>522</sup> Mandados de Segurança n.º 25579 e n.º 25647 (José Dirceu).

<sup>523</sup> PICININI, Joel. *O controle jurisdicional dos atos políticos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, p. 101. Grifos no original.

<sup>524</sup> PICININI, Joel. *O controle jurisdicional dos atos políticos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, p. 136.

<sup>525</sup> PICININI, Joel. *O controle jurisdicional dos atos políticos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, p. 99.

nas hipóteses, por exemplo, prévias ao advento da Emenda Constitucional n.º 76, de 2013, “de a votação não ser secreta ou dos votos condenatórios não somarem maioria absoluta”.<sup>526</sup>

De fato, como discorrido anteriormente, a jurisprudência é deveras restritiva na análise do mérito da questão, relativa à motivação do ato que embasa o processo de perda do mandato ou a decretação de sua perda, mesmo que não ao ponto da postura tomada pelo Plenário, em 2000, de não conhecimento de parte do Mandado de Segurança n.º 23529, no tocante à qualificação do fato tido como indecoroso. Porém, a inaptidão da via mandamental para a reanálise de fatos e provas, assim como para dilação probatória, já foi utilizada como razão para impossibilitar a análise de questões como, por exemplo, a inocorrência do fato apontado como indecoroso, por inexistência ou por conflito de provas.

Por sua vez, a posição prevalecente do Supremo Tribunal Federal, veiculada sobretudo em decisões liminares monocráticas, realmente identifica a necessidade de proteção jurisdicional à ampla defesa do parlamentar que responde a processo por quebra de decoro, em resguardo ao devido processo legal. Contudo, a afirmação de José Elaeeres Marques Teixeira de inexistência de óbice pela Corte para a análise meritória merece ressalva, provavelmente por conta de sua análise não adentrar nas decisões cautelares proferidas. Nessas, o fundamento de que os atos atacados versam apenas sobre interpretações regimentais que são imunes à apreciação judicial, por consistirem em matéria *interna corporis*, é recorrente, variando conforme a compreensão dos Ministros e das Ministras sobre os limites da sindicabilidade dos atos praticados no âmbito de processo sancionatório interno.

Há tempos a discussão sobre o controle de normas regimentais é promovida pela doutrina e versada pela jurisprudência em relação ao processo legislativo.<sup>527</sup> Leonardo Augusto de Andrade Barbosa grifa que “o Supremo Tribunal Federal compreende a regularidade procedimental da atividade legislativa como matéria *interna corporis* e, nesse sentido, como modalidade específica da doutrina das ‘questões políticas’”.<sup>528</sup> Para ele, “esse entendimento consiste, em última análise, na negação, ou, na melhor das hipóteses, no cerceamento do direito

---

<sup>526</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21360/DF*. Impetrante: Antônio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Redator do Acórdão: Ministro Marco Aurélio. Brasília, julgado em: 12 mar. 1992, DJ: 23 abr. 1993, voto do Ministro Paulo Brossard. Repise-se que nesses casos parece não haver grande controvérsia de aceitação do controle jurisdicional.

<sup>527</sup> Sobre a questão, veja-se: BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 155-209.

<sup>528</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 159.

ao devido processo legislativo que, quando invocado, é reconhecido apenas aos titulares de mandato eletivo”.<sup>529</sup>

Eneida Desiree Salgado e Eduardo Borges Espínola Araújo também observam que a corrente majoritária do Supremo Tribunal Federal sobre o tema “enquadra as controvérsias regimentais como matéria *interna corporis* insuscetíveis de exame judicial”, mas apontam que há uma minoritária que “defende a sindicabilidade do regimento por estruturar o processo legislativo constitucional”, com efeito, por ora, “mais simbólico do que prático”.<sup>530</sup> Destacam que as normas regimentais são “normas jurídicas veiculadas por resolução legislativa, submetidas ao devido processo legal e revestidas de força normativa”, nos termos do artigo 59, VII, da Constituição da República.<sup>531</sup> Defendem também que a posição minoritária do Supremo Tribunal venha a ser a majoritária, pois “pactuar com a concepção do processo legislativo como matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, infensa ao conhecimento judicial, deixa desprotegido o direito de ser regido por leis promulgadas ao fim de um processo legislativo adequado”.<sup>532</sup>

Da mesma forma, Thomas da Rosa de Bustamante e Evanilda de Godoi Bustamante entendem que “sem um controle rigoroso sobre o processo legislativo, inclusive sobre as normas regimentais e regulamentares, a deliberação parlamentar é reduzida a uma mera formalidade, e o processo legislativo perde a racionalidade e a imparcialidade que lhe são próprias”.<sup>533</sup> Para eles, a jurisprudência da Corte, em certas situações, tem combinado “de maneira perigosa o passivismo em relação ao controle dos procedimentos e o ativismo em relação ao controle do mérito ou do resultado do processo legislativo democrático”.<sup>534</sup> Ainda,

---

<sup>529</sup> Sobre a questão, veja-se: BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 159.

<sup>530</sup> SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n.º 224, p. 79-104, out./dez. 2019, p. 79, p. 87.

<sup>531</sup> SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n.º 224, p. 79-104, out./dez. 2019, p. 96.

<sup>532</sup> SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n.º 224, p. 79-104, out./dez. 2019, p. 97. O trabalho também defende que seja explorada a possibilidade de o cidadão poder, por meio do direito de petição, provocar o Poder Judiciário em caso de afronta ao devido processo legislativo.

<sup>533</sup> BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n.º 1, p. 346-388, jan./mar. 2016, p. 359.

<sup>534</sup> BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n.º 1, p. 346-388, jan./mar. 2016, p. 360.

entendem que a conclusão de que a interpretação e a aplicação do Regimento da Casa legislativa constitui *interna corporis* é “tão antiga quanto injustificada, e se mantém até hoje devido a uma ausência de reflexão crítica sobre o caráter e a função do processo legislativo em uma democracia consolidada”, devendo ser substituído pela seguinte pergunta: “*é possível cumprir a norma X, diretamente estatuída na Constituição, sem observar ao mesmo tempo a norma Y, prevista no Regimento Interno?*”.<sup>535</sup> Se negativa, a resposta deve levar ao reconhecimento de que Y é uma “norma de direito fundamental adstrita cuja violação implica uma violação a X”.<sup>536</sup>

Mozart Vianna de Paiva, Secretário-Geral da Mesa da Câmara no período de 1991 a 2011 e de 2013 a 2015, relata que durante o período em que esteve à frente do cargo, ouviu inúmeras vezes a afirmação, com a qual está de acordo, “que o Regimento Interno é, antes de qualquer outra coisa, direito de minoria”, ou seja, uma garantia de que o cumprimento de suas normas atue como uma barreira à vontade de maioria.<sup>537</sup> Porém, destaca que o Regimento pode possivelmente ser considerado ainda mais que isso, como instrumento “garantidor do próprio exercício da representatividade política, a disciplinar os trabalhos legislativos respeitando as diferenças, as ideias, a manifestação da minoria e a vontade final da maioria para aprovar, rejeitar ou adiar a apreciação de temas importantes para o povo”.<sup>538</sup>

Em dezembro de 2020, a questão retornou à pauta do Supremo Tribunal Federal quando do reconhecimento da repercussão geral no Recurso Extraordinário n.º 1297884, escolhido como *leading case* do Tema n.º 1120.<sup>539</sup> Contudo, a tese inicialmente proposta pelo

---

<sup>535</sup> BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n.º 1, p. 346-388, jan./mar. 2016, p. 361-367. Grifos no original.

<sup>536</sup> BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n.º 1, p. 346-388, jan./mar. 2016, p. 367.

<sup>537</sup> PAIVA, Mozart Vianna de. Prefácio. In: PACHECO, Luciana Botelho; RICCI, Paolo. *Normas regimentais da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]: do império aos dias de hoje*. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. v. 1. (Série memória e análise de leis; n.º 7), p. 11.

<sup>538</sup> PAIVA, Mozart Vianna de. Prefácio. In: PACHECO, Luciana Botelho; RICCI, Paolo. *Normas regimentais da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]: do império aos dias de hoje*. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. v. 1. (Série memória e análise de leis; n.º 7), p. 12.

<sup>539</sup> Segundo o site do Supremo Tribunal Federal, o Tema n.º 1120 versa sobre a “separação de poderes e controle jurisdicional de constitucionalidade em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas”. A descrição do tema não restringe a questão, a princípio, ao processo legislativo.

Ministro Dias Toffoli, diante da existência de precedentes anteriores sobre a matéria, não foi aceita pelos seus pares.<sup>540</sup>

Com o reinício da discussão, Ana Paula de Barcellos analisa, em publicação de 2021, a jurisprudência do Supremo Tribunal e chega à conclusão de que a compreensão da qualidade de *interna corporis* de uma questão, para a Corte, não decorreu de ela envolver a interpretação de normas regimentais das Casas legislativas.<sup>541</sup> Segundo sua pesquisa, embora alguns casos sejam solucionados dessa forma e existam afirmações genéricas contidas em decisões reproduzindo tal assertiva, o Supremo Tribunal Federal não utiliza de forma consistente o critério, sendo sugerido que a intervenção jurisdicional se confere com base na “presença de elementos constitucionais que a Corte entendeu relevantes e que deviam ser protegidos, independentemente da necessidade de interpretação de normas regimentais”.<sup>542</sup> A análise da questão se deu diante de quatro atividades do Poder Legislativo: (i) processo legislativo; (ii) organização interna e de seus serviços; (iii) competências fiscalizatórias, especialmente em relação às comissões parlamentares de inquérito; (iv) e competências sancionatórias, tanto em relação ao Chefe do Executivo, nos processos de *impeachment*, como em relação aos parlamentares, nos processos por quebra de decoro parlamentar. Na última hipótese, ela destaca, em citação a duas cautelares aqui versadas,<sup>543</sup> ter-se entendido que a “despeito do espaço próprio das normas regimentais para regular tais procedimentos sancionadores, elas não podem violar determinados conteúdos que decorrem das garantias constitucionais do direito de defesa e do devido processo legal”.<sup>544</sup>

A tese aceita pelo colegiado do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1297884, ocorrida em Plenário Virtual no período de 4 a 11 de junho de 2021, guarda sensíveis diferenças em relação à proposta inicial do Ministro Dias Toffoli, pois

---

<sup>540</sup> Para o Ministro Dias Toffoli, seria o caso de reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema com fixação da seguinte tese: “Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*”. No Plenário Virtual, foi acompanhado, na fixação da Tese, pelos Ministros Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski. Os Ministros Gilmar Mendes, Roberto Barroso, Edson Fachin, Luiz Fux e a Ministra Rosa Weber divergiram. A Ministra Cármen Lúcia e o Ministro Nunes Marques não se manifestaram.

<sup>541</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n.º 2, p. 435-456, maio/ago. 2021.

<sup>542</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n.º 2, p. 435-456, maio/ago. 2021, p. 436.

<sup>543</sup> Mandados de Segurança n.º 25647 (José Dirceu), n.º 34327 (Eduardo Cunha).

<sup>544</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n.º 2, p. 435-456, maio/ago. 2021, p. 444.

dispõe que “em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*”.<sup>545</sup> A orientação mantém aberta a possibilidade de controle judicial na hipótese, mas vinculada à necessidade de verificação da violação, ou não, de normas constitucionais atinentes ao processo legislativo.<sup>546</sup>

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa defende que a tentativa de resolução da questão pela distinção, verificada a partir da literalidade dos textos normativos, entre uma violação direta e uma indireta, ou reflexa, à Constituição é “anacrônica e inadequada” e “opera, hoje, como um expediente destinado à manutenção de espaços de discricionariedade do Tribunal”.<sup>547</sup> De um lado, reconhece que “nenhuma construção teórica ou solução legislativa resolverá de antemão o problema sobre os limites e os fundamentos do poder de controlar a regularidade do processo legislativo”.<sup>548</sup> Porém, enfatiza que a violação às normas regimentais, as quais constituem “princípios e regras de direito público cuja observância por parte das Casas Legislativas é obrigatória e indisponível”, “pode levar à inconstitucionalidade do provimento legislativo resultante do processo viciado”.<sup>549</sup>

Ao discorrer, em texto de fevereiro de 2006, sobre a intensificação da interferência do Poder Judiciário, e, em especial, do Supremo Tribunal Federal, nos procedimentos internos das Casas do Congresso Nacional, o autor aponta que “a violação de uma norma interna da Câmara, por exemplo, que disponha sobre o trâmite de um processo disciplinar, constitui evidente violação do direito ao devido processo legal”.<sup>550</sup> O critério adotado pela jurisprudência tornaria

---

<sup>545</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n.º 1297884/DF*. Requerente: Gean Lima da Silva. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Amicus curiae*: Câmara dos Deputados, Senado Federal. Brasília, julgado em: 14 jun. 2021, DJ: 4 ago. 2021. Na oportunidade, o Ministro Marco Aurélio divergiu, desprovendo o recurso, e o Ministro Gilmar Mendes acompanhou a tese com ressalvas, pois entendeu que é possível o controle constitucional das normas regimentais “quando houver violação direta ao texto constitucional, considerando-se como parâmetro de controle toda a Constituição, e não somente as normas pertinentes ao processo legislativo”.

<sup>546</sup> O objeto da divergência do Ministro Gilmar Mendes (se o parâmetro de controle deve ser toda a Constituição) é discutido em sede de embargos de declaração. A necessidade, ou não, de a fixação da tese se restringir à controvérsia da lide – relativa ao processo legislativo – é questão pendente.

<sup>547</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia*: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 188.

<sup>548</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia*: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 189.

<sup>549</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia*: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 191.

<sup>550</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Relações entre o Congresso e o STF em tempos de crise política. Constituição & Democracia*, n.º 1, p. 12-13, 5 fev. 2006, p. 12-13.

impossível a configuração de “uma violação direta ao princípio do devido processo, pois ele significa exatamente que todos têm direito a um julgamento conforme a regulamentação legal”.<sup>551</sup> Logo, sempre haveria violação quando houvesse descumprimento às normas regimentais que estabelecem o procedimento a ser tomado nos processos de perda do mandato por quebra de decoro. Indica a necessidade da jurisdição tomar um percurso “progressivamente mais ligado à proteção das condições procedimentais em que se formam as decisões políticas no Congresso”.<sup>552</sup>

A inadequação da insindicabilidade de um possível descumprimento das normas regimentais atinentes ao processo sancionatório de parlamentar, por ser tida como matéria *interna corporis*, pode ser desfeita por uma compreensão adequada da atribuição que o próprio Supremo Tribunal Federal reconhece que dispõe. Inobstante tenha firme posição de que lhe compete resguardar o devido processo legal de parlamentar acusado, até por ser direito a ele constitucionalmente garantido, viu-se no capítulo e na seção secundária anteriores que, quando se trata de alegação de violação das normas regimentais, o argumento de que há matéria insuscetível de apreciação é recorrente e varia conforme a compreensão da relatoria designada ao processo. Essa, também é responsável por decidir monocraticamente sobre eventual pedido cautelar, momento que certamente tem sido o mais decisivo nesses processos.

Mesmo que ao parlamentar acusado em processo interno seja, pela literalidade do texto constitucional, “assegurada ampla defesa” (art. 55, §§ 2º e 3º), o dispositivo deve ser interpretado como um direito ao devido processo legal, até mesmo por ser postulado estendido aos litigantes e aos acusados em geral, em processo administrativo e judicial. Cármen Lúcia Antunes Rocha esclarece que “o princípio do devido processo legal compreende um conjunto de elementos jurídicos garantidores dos direitos fundamentais em sua persecução quando ameaçados, lesados ou simplesmente questionados, tais como o do direito à ampla defesa, ao contraditório, ao juízo objetivo, motivado prévia e naturalmente identificado, entre outros”.<sup>553</sup>

Lida enquanto garantia ao devido processo do parlamentar acusado, ela contempla todos os seus corolários, aplicados, é claro, de acordo com as particularidades do processo administrativo-parlamentar. Por exemplo, a publicidade dos atos processuais (art. 5º, LX) era, antes do advento da Emenda Constitucional n.º 76, de 2013, excetuada pela previsão regimental

---

<sup>551</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Relações entre o Congresso e o STF em tempos de crise política. *Constituição & Democracia*, n.º 1, p. 12-13, 5 fev. 2006, p. 13.

<sup>552</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Relações entre o Congresso e o STF em tempos de crise política. *Constituição & Democracia*, n.º 1, p. 12-13, 5 fev. 2006, p. 13.

<sup>553</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, ano 34, n.º 136, p. 5-28, out./dez. 1997, p. 15.

de sessão secreta, haja vista que a norma constitucional apenas previu o escrutínio secreto. A restrição não parecia ser de todo implausível. Entretanto, o entendimento exarado na época pelo Supremo Tribunal Federal, ao apreciar, no dia 12 de março de 1992, medida cautelar no Mandado de Segurança n.º 21360, de que a ampla defesa não contempla a representação do parlamentar por advogado, a ponto de impor a sua admissão na Tribuna, foi desacertada em razão da limitação indevida à ampla defesa, direito pertinente a um processo de natureza sancionatória.

Ao analisarem a Súmula Vinculante n.º 5, que prevê a desnecessidade de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar, Romeu Felipe Bacellar Filho e Daniel Wunder Hachem discorrem que o procedimento passa a se qualificar como processo “pela participação dos interessados em contraditório, imposto diante da circunstância de se tratar de procedimento celebrado em preparação a algum provimento (ato de poder imperativo por natureza e definição), apto a interferir na esfera jurídica dos cidadãos”,<sup>554</sup> de forma a atrair a incidência dos princípios constitucionais inerentes a esse regime. Defendem também que “embora haja um núcleo diferenciado aplicável a cada espécie processual, com regras e ritos distintos, os direitos que formam o núcleo constitucional comum de processualidade devem incidir sobre qualquer modalidade de processo com a mesma intensidade”.<sup>555</sup> Disso decorre, por exemplo, a integral incidência em ambos do direito à ampla defesa, compreendido em todos os seus desdobramentos; dentre eles, o direito à defesa técnica por advogado.<sup>556</sup>

Nessa toada, outras violações ao caráter procedimental do devido processo são também inadmissíveis. Seus efeitos perante o controle judicial, todavia, não são claros. Tome-se como exemplo a atuação do Supremo Tribunal Federal nos processos de perda do mandato por quebra

---

<sup>554</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 10, n.º 39, p. 27-64, jan./mar. 2010, p. 30.

<sup>555</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 10, n.º 39, p. 27-64, jan./mar. 2010, p. 61.

<sup>556</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 10, n.º 39, p. 27-64, jan./mar. 2010, p. 61. Para os autores, são alguns dos desdobramentos da ampla defesa: “(i) o dever de individualização das condutas no ato de instauração do processo; (ii) o caráter prévio da defesa; (iii) o direito de ser ouvido; (iv) o direito de oferecer e produzir provas; (v) o direito a uma decisão fundamentada; (vi) o direito à autodefesa, compreendendo o direito de presença e o direito de audiência; (vii) o direito à defesa técnica por advogado” (p. 61). Cabe lembrar que, no caso do processo de perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar, os Códigos de Ética e Decoro Parlamentar editados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal dispuseram, de forma expressa, ser direito do acusado o patrocínio por advogado, o qual pode atuar em todas as fases do processo.

de decoro parlamentar em que houve utilização de provas ilícitas ou ilegítimas nos atos processuais em desfavor do acusado.

No dia 25 de outubro de 2005, o Ministro Eros Grau, no Mandado de Segurança n.º 25618, por reconhecer a ausência de motivação da transferência de dados sigilosos da Comissão Parlamentar Mista dos Correios ao Conselho de Ética – e, portanto, constatar a ilicitude da prova – determinou o seu desentranhamento e a recomposição dos atos delas decorrentes. No dia 30 de novembro de 2005, o Plenário, no Mandado de Segurança n.º 25647, por reconhecer a inversão da ordem da oitiva das testemunhas, sem ulterior reinquirição das de defesa, e, assim, reconhecer a ilegitimidade da prova, não determinou, por maioria, o saneamento e convalidação, apenas a supressão da prova.

Por declaração judicial posterior de ilicitude da prova usada no processo de perda do mandato, no dia 17 de abril de 2018, a Segunda Turma, em apreciação à cautelar concedida na Reclamação n.º 29870 pelo Ministro Dias Toffoli, não admitiu a recondução ao mandato, por entender que o juízo censório se exauriu com a publicação do ato relativo à decisão de perda de mandato eletivo por quebra do decoro parlamentar, mas, ao menos na prática, suspendeu a eficácia da Resolução n.º 20, no tocante ao critério de inelegibilidade. Em razão da particularidade do processo administrativo-parlamentar (que não é nem criminal, nem propriamente administrativo disciplinar), e da inconstância das decisões do Supremo Tribunal, há a necessidade de desenvolvimento teórico para que se entenda quais devem ser os efeitos da constatação pelo Poder Judiciário, antes e depois da decisão de perda do mandato, da utilização de provas ilícitas ou ilegítimas.

O controle judicial sobre questões não relacionadas ao aspecto procedimental guarda ainda mais controvérsias. Há, como antes discorrido, uma longínqua doutrina e uma posição claramente prevalecente do Supremo Tribunal Federal que rechaçam qualquer controle para além da forma, por considerar que a decisão, de cunho político, é reservada ao Parlamento.<sup>557</sup> Nesse sentido, Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro defende que, no processo de perda do mandato por quebra de decoro, o Poder Judiciário deve se ater ao controle dos requisitos formais do processo – e apenas a partir de sua instauração, não em seus momentos preliminares – pois

---

<sup>557</sup> A afirmação, constantemente repetida, que descabe todo e qualquer controle para além do procedimento nos processos talvez poderia ser evitada por uma postura minimalista que, na forma da análise de Claudio Ladeira de Oliveira, Lucas Pieczarcka Guedes Pinto e Gerhard de Souza Penha, “busca por uma evolução a passos curtos, com análise estreita e rasa dos conflitos, evitando generalizações que, uma vez estabelecidas, têm o potencial de produzir uma variada gama de erros judiciais de difícil reversão” (OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; PINTO, Lucas Pieczarcka Guedes; PENHA, Gerhard de Souza. Revisão judicial dos processos de cassação de mandato por quebra de parlamentar sob a ótica do minimalismo: uma análise do Caso Renato Freitas. *Revista do Legislativo Paranaense*, n.º 6, p. 25-47, out. 2022, p. 38).

a Constituição “optou por transferir para a esfera reservada do Parlamento a definição daquilo que venha a ser considerado incompatível com o decoro”, de forma que o mérito diz respeito a matéria *interna corporis*, infensa ao controle judicial.<sup>558</sup>

Alessandro Soares defende que a questão não seja lida como tudo ou nada, em razão de o processo de perda do mandato por quebra de decoro se configurar “exercício de função administrativa”, logo, controlável pela jurisdição; porém, com um julgamento político.<sup>559</sup> Segundo ele, há de se respeitar a competência exclusiva da Casa legislativa, de forma que “o juízo político não pode ser exercido pelo Poder Judiciário – embora este tenha competência para controlar desvios e ilegalidades, encontra na *questão política* um óbice para manifestar sua posição (*self-restraint*). A questão *exclusivamente política* ou *puramente política* diz respeito ao mérito do ato, à sua discricionariedade”.<sup>560</sup>

Existem, portanto, desvios e ilegalidades passíveis de controle judicial, para além das garantias procedimentais? As indagações decorrentes da questão demandam investigações posteriores. De início, não parece que a mera existência de um espaço imune da esfera da jurisdição seja, por si só, um problema; o é, porém, a ausência de uma clara identificação dos critérios de não-intervenção.<sup>561</sup> Este trabalho não objetiva definir peremptoriamente a natureza jurídica da decisão de perda do mandato por quebra de decoro (se de caráter político, político-jurídico ou exclusivamente jurídico), e, conseqüentemente, se a ele deve haver, ou não, a submissão ao regime jurídico inerente à atividade punitiva estatal,<sup>562</sup> nem dar uma resposta definitiva a todas as questões levantadas, mas aludir a reflexões pertinentes à matéria, levando em conta a análise da atuação do Supremo Tribunal Federal nessa ordem constitucional.

---

<sup>558</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Buchianeri. Reflexões sobre cassação de mandato por quebra de decoro. *Consultor Jurídico*, 7 out. 2006. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2006-out-07/reflexoes\\_cassacao\\_mandato\\_quebra\\_decoro](https://www.conjur.com.br/2006-out-07/reflexoes_cassacao_mandato_quebra_decoro). Acesso em: 5 maio 2023. À época, nos dizeres da autora, a Constituição estabelecia “garantias mínimas aos processados, como o direito ao voto secreto, ao *quorum* da maioria absoluta e à ampla defesa (CF, art. 55, § 2º)”.

<sup>559</sup> SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 199-200.

<sup>560</sup> SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 203. A conclusão, para o autor, é decorrência da natureza jurídico-política do instituto (p. 202).

<sup>561</sup> O apontamento foi feito por Virgílio Afonso da Silva, a quem agradeço, ao analisar minha pesquisa no Painel 1 do 2º Encontro Nacional da Seção Brasileira da Sociedade Internacional de Direito Público, ocorrido no dia 2 de dezembro de 2021, no horário de 9h-10h45 (<https://www.even3.com.br/2oencontroiconsbr/>). Para ele, a mera não interferência da jurisdição em determinados pontos não é uma posição passiva, no sentido negativo da palavra. Entende, contudo, haver um problema na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre os critérios de identificação das matérias *interna corporis*. Em sua visão, importaria, para isso, a verificação da substância e dos efeitos desses atos, vale dizer, se atingem, ou não direitos fundamentais, como, por exemplo, os das minorias parlamentares. No mesmo evento, Thomaz Pereira ressaltou que é importante dizer no que o Supremo Tribunal se mostra incoerente neste tema em específico.

<sup>562</sup> Assim como outras diretamente dependentes desse desenvolvimento e aqui não tratadas como, por exemplo, o grau de imparcialidade que se pode exigir de parlamentares no exercício de competências sancionatórias.

Eduardo Fortunato Bim também defende que não se nega, nos atos políticos e nos atos administrativos em sentido estrito, a existência de “*uma zona de liberdade em que o Judiciário não pode substituir o órgão decisor (political question)*”; aponta, entretanto, que disso não pode defluir uma defesa ampla e genérica da insindicabilidade, “motivo pelo qual a doutrina nacional em peso rechaça a categoria dos atos políticos como atos insindicáveis”.<sup>563</sup> Argumenta que desautorizar o controle judicial da perda de mandato de parlamentares, por considerá-la uma questão política, “ignora de forma cristalina o requisito negativo dessa doutrina: a ausência de norma diretamente aplicável” e, ainda, menospreza o fato de que “expulsar parlamentares sem justa causa ameaça autorizar um poder sem controle sobre a vontade do eleitor e sobre a liberdade de eleição”.<sup>564</sup> Defende também que o controle deve ser admitido sobre: (i) o exame da tipicidade, limitado à verificação da existência dos fatos e de sua correta qualificação normativa, devendo, se se tratar de hipótese regimental, estar atrelada ao conteúdo semântico mínimo do decoro parlamentar, qual seja, de algo que “minimamente fira a dignidade, a imagem, a respeitabilidade do parlamento”; e (ii) em hipóteses excepcionais, deve reconhecer a desproporcionalidade da pena, para o fim de se determinar que a autoridade competente aplique pena menos gravosa.<sup>565</sup>

Ao analisar o *impeachment* – instituto constitucional semelhante, mas não, todavia, idêntico ao da perda do mandato parlamentar por procedimento incompatível com o decoro –, Saulo Lindorfer Pivetta defende que o mecanismo deve ser considerado como exclusivamente jurídico, pois é espécie de atividade estatal punitiva, que, portanto, reclama o regime jurídico inerente à atividade punitiva estatal, inclusive com efeitos em relação ao controle judicial das decisões proferidas.<sup>566</sup> Sua posição, minoritária, não é isolada. Luiz Alberto Blanchet e Emerson Gabardo reclamam a necessidade de reconhecimento de um “núcleo comum dos princípios de caráter sancionatório”.<sup>567</sup> Para eles, alguns princípios que costumam se ligar mais ao Direito Penal, como o da tipicidade, devem ser encarados como “princípios constitucionais

---

<sup>563</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n.º 169, p. 65-94, jan./mar. 2006, p. 69. Grifos no original.

<sup>564</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n.º 169, p. 65-94, jan./mar. 2006, p. 70.

<sup>565</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n.º 169, p. 65-94, jan./mar. 2006, p. 78-80.

<sup>566</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2017.

<sup>567</sup> BLANCHET, Luiz Alberto; GABARDO, Emerson. A aplicação dos princípios de Direito Penal no Direito Administrativo: uma análise do princípio da insignificância econômica. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 12, n.º 47, p. 127-150, jan./mar. 2012.

de um Direito sancionatório geral e que, portanto, devem se aplicar aos processos administrativos e também às ações de improbidade, porque essa é a perspectiva de um Estado de Direito; essa é a perspectiva de um Estado que reconhece direitos fundamentais que não podem sofrer uma interpretação restritiva”.<sup>568</sup>

Nessa lógica, para Saulo Lindorfer Pivetta, o controle judicial sobre o *impeachment* pode, para além das violações atinentes à regularidade procedimental, versar sobre as seguintes questões: “(i) a verificação da constitucionalidade da norma que veicula o crime de responsabilidade (tipicidade objetiva); (ii) os motivos do ato; (iii) a finalidade do ato”.<sup>569</sup> Por também contemplar as hipóteses comumente aventadas no âmbito dos processos sancionatórios de parlamentares, mesmo por autores que entendem que a natureza do processo é jurídico-política, a construção teórica do autor será esmiuçada, com grifos às diferenciações ocorrentes no *impeachment* e às impressões decorrentes da análise da atuação do Supremo Tribunal Federal até o momento.

A tipicidade objetiva, inscrita no artigo 5º, XXXIX, da Constituição, implica, para Saulo Pivetta, que “a descrição dos elementos típicos conformadores do ato infracional” seja clara e objetiva, de forma a proporcionar grau de certeza ao agente destinatário, razão pela qual “se a norma incriminadora é vaga, incapaz de oferecer um modelo cognitivo de conduta ao destinatário, ela deverá ser considerada inconstitucional, e não simplesmente justificar que seus possíveis aplicadores (juízes do réu) tenham liberdade absoluta para interpretá-la de acordo com sua vontade”.<sup>570</sup> A necessidade das normas regimentais estarem de acordo com a Constituição da República é patente. Grifa Leonardo Augusto de Andrade Barbosa que “os próprios regimentos das Casas Legislativas são dotados de estrutura normativa e devem guardar compatibilidade com a Constituição. São, eles próprios, sujeitos ao controle de constitucionalidade”.<sup>571</sup> À exceção das hipóteses constitucionais, é certo que tipos elencados regimentalmente podem ser objeto, em sede de mandado de segurança, por exemplo, de controle incidental da inconstitucionalidade.

---

<sup>568</sup> BLANCHET, Luiz Alberto; GABARDO, Emerson. A aplicação dos princípios de Direito Penal no Direito Administrativo: uma análise do princípio da insignificância econômica. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 12, n.º 47, p. 127-150, jan./mar. 2012, p. 134.

<sup>569</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2017, p. 284.

<sup>570</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2017, p. 284-289.

<sup>571</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 160.

Porém, a maleabilidade do conceito de decoro parlamentar, compreendido enquanto procedimentos que firmam a dignidade do Parlamento, resulta que a hipótese seja de muito difícil percepção. Até mesmo as condutas previstas no artigo 5º, I e II, do Código de Ética da Câmara dos Deputados, consideradas por Claudio Ladeira de Oliveira, Lucas Pieczarcka Guedes Pinto e Gerhard de Souza Penha como “demasiadamente abertas e vagas”,<sup>572</sup> não aparentam padecer de inconstitucionalidade. No que concerne exclusivamente à previsão normativa, os deveres de manter a ordem das sessões ou das reuniões e de seguir as regras de boa conduta nas dependências da Casa legislativa consistem em comandos razoáveis e plausíveis de fornecerem critérios gerais de comportamento a parlamentares. É claro que há casos em que se pode vislumbrar inconstitucionalidade, tais como em previsões discriminatórias, que não tratem parlamentares com o mesmo respeito e consideração. A título de exemplo, eventual edição de uma previsão regimental que elenque como conduta incompatível com o decoro parlamentar a utilização por parlamentares indígenas de adereços próprios de sua cultura.

A motivação do ato, exigida pelo artigo 93, IX, X, da Constituição, pode ser controlada por meio da exigência de que seja demonstrada “a prática da conduta pelo acusado e o preenchimento de todos os elementos da tipicidade objetiva, além da demonstração da ofensividade do ato (tipicidade material)”; havendo, ainda, a exigência de que a motivação de parlamentares, registrada oralmente em etapas deliberativas, possua pertinência à denúncia, sob pena de contaminação do ato, em razão da teoria dos motivos determinantes.<sup>573</sup> Se houver dúvida quanto à prática, ou não, do ato, defende Saulo Lindorfer Pivetta que impere o princípio *in dubio pro reo*, por força da presunção de inocência (art. 5º, LVII, Constituição).<sup>574</sup>

A inocorrência da conduta ou a ausência de enquadramento em um dos tipos constitucionalmente ou regimentalmente elencados certamente não podem levar à sanção de

---

<sup>572</sup> OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; PINTO, Lucas Pieczarcka Guedes; PENHA, Gerhard de Souza. Revisão judicial dos processos de cassação de mandato por quebra de parlamentar sob a ótica do minimalismo: uma análise do Caso Renato Freitas. *Revista do Legislativo Paranaense*, n.º 6, p. 25-47, out. 2022, p. 27.

<sup>573</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2017, p. 284. No caso do julgamento de procedimento incompatível com o decoro parlamentar, a votação eletrônica não contempla a adição de motivos adicionais pelos parlamentares votantes. As meras discussões de parlamentares sobre o parecer não parecem contemplar os motivos da decisão, ao menos se o objeto da votação for o parecer do Conselho de Ética, o que se empreendeu até a 55ª legislatura.

<sup>574</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2017, p. 289.

perda do mandato parlamentar por procedimento incompatível com o decoro.<sup>575</sup> Entretanto, o mandado de segurança, majoritariamente utilizado pelos parlamentares federais acusados para se socorrer do Supremo Tribunal Federal, exigiria prova pré-constituída apta a demonstrar de forma patente a inoportunidade do fato ou a impossibilidade de enquadramento em uma das hipóteses previstas como indecorosas, em razão da impossibilidade pela via mandamental de dilação probatória e de reexame de fatos e provas. A eventual superveniência de sentença penal absolutória que, categoricamente, nega a existência do fato ou existência da autoria parece apta a gerar efeitos, assim como ocorre na esfera civil (art. 935, Código Civil),<sup>576</sup> a capacidade de, se já findo o processo, haver desconstituição do ato e/ou suspensão da inelegibilidade é questão que merece estudo, ainda mais diante do entendimento do Supremo Tribunal Federal de que o juízo censório se exaure com a publicação da decisão de decretar a perda do mandato.<sup>577</sup>

Na leitura de Miguel Reale, ainda à égide da Constituição anterior à de 1988, para que uma crítica de parlamentar seja considerada indecorosa, ela deve estar em desconformidade com as responsabilidades da função exercida perante a sociedade e o Estado, sendo, ainda, imprescindível o preenchimento dos requisitos objetivos de *a)* existência de dolo, *b)* gratuidade da crítica e *c)* agressividade dispensável.<sup>578</sup> Enquanto necessidade de lesividade, de ofensividade, da conduta, a tipicidade material pode ser pensada a partir da leitura de Claudio Ladeira de Oliveira, Lucas Pieczarcka Guedes Pinto e Gerhard de Souza Penha – embora não se esteja de acordo com a extensão que os autores conferem à inviolabilidade parlamentar no âmbito interno das Casas legislativas –, que grifa que o instrumento não pode ser utilizado para aniquilar o dissenso no Parlamento, o qual deve ser preservado “como instituição democrática,

---

<sup>575</sup> É o que, dentre outros, defende o então Deputado Federal José Eduardo Cardozo (PT/SP) em voto proferido na Consulta n.º 001, de 2007, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, publicado nos Cadernos de Pós-Graduação em Direito. Segundo ele, o juízo decisório da Casa, em sua visão discricionário, “[...] somente poderá ser tomado a partir da prefiguração dos pressupostos jurídicos delineados pelas normas de Direito em vigor, dentre os quais se destacam nesse momento, dentre outros, a ocorrência provada do fato tipificador da falta de decoro parlamentar (*motivo*), o respeito ao quorum decisório exigido e às regras de tramitação ao princípio do contraditório e da ampla defesa, e a observância de todos os demais aspectos da tramitação regimentalmente estabelecidos (*requisitos procedimentais e formalização dos atos*)” (CARDOZO, José Eduardo. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Consulta n. 001/2007. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*, n.º 4, p. 4-33, 2011, p. 18). A lógica é facilmente apreendida no caso da mera extinção do mandato (art. 55, II, IV, V, e § 2º, Constituição): se há declaração de extinção por fato inexistente, parece elementar que o ato declaratório possa ser invalidado judicialmente.

<sup>576</sup> No âmbito da improbidade administrativa, aplicaria-se o § 4º ao artigo 21 da Lei n.º 8429, de 1992, incluído pela Lei n.º 14230, de 2021. Todavia, o dispositivo está, em abril de 2023, com eficácia suspensa por força de cautelar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI n.º 7236.

<sup>577</sup> A questão foi apontada pelo Ministro Sepúlveda Pertence como uma questão delicada, em uma das primeiras manifestações do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 21443, em 22 de abril de 1992.

<sup>578</sup> REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 2, n.º 10, p. 87-93, out./dez. 1969. In: *Revista dos Tribunais Online*, DTR\2012\1112, p. 3.

representativa de diversos segmentos da sociedade e, mais especialmente, de minorias historicamente oprimidas”.<sup>579</sup>

Por esse motivo, as manifestações de parlamentares pautadas no direito de livre e regular exercício do mandato – ou seja, voltadas ao interesse público, mediante o exercício legítimo dos direitos de livre expressão e discussão e de crítica e fiscalização – podem ser protegidas pela exigência de ofensividade da conduta a valores constitucionais. Entretanto, não parece haver proteção absoluta ao conteúdo de votos orais, escritos ou eletrônicos de parlamentares, como defende Guilherme Florentino.<sup>580</sup> Se típico e lesivo à dignidade do parlamento, como é, por exemplo, um voto que exalta um torturador, está-se diante de um proceder incompatível com o decoro parlamentar.

Sobre o terceiro ponto, Saulo Lindorfer Pivetta descreve que “o controle da finalidade do ato tem por escopo verificar se o fim estatuído pela regra de competência foi atingido com a prática do ato”; sendo, no *impeachment*, admitida apenas a finalidade de interesse público de “repressão de conduta previamente proibida pelo tipo legal, o que ocorre mediante a aplicação da pena”, o que, em sua leitura, inadmite “qualquer possibilidade de utilização do processo para o alcance de fins políticos ou particulares dos parlamentares julgadores”.<sup>581</sup>

Na perda do mandato parlamentar por quebra de decoro a questão é muito delicada por ser a própria Casa legislativa competente para sobre ela decidir. Os instrutores e julgadores do processo são colegas do acusado e possuem, pela natureza mesma do cargo, interesses políticos que resultam em alianças e oposições com os demais parlamentares, também variáveis às conjunturas políticas. Diante desse cenário, destaca-se a enorme dificuldade de reconhecimento de desvio de finalidade em processos sancionatórios, nunca decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos processos relativos aos parlamentares federais nessa ordem constitucional, da 49ª legislatura até o fim da 56ª. Haveria, logo, exigência de provas robustas aptas a comprovar que houve, para além da usual atividade política que parlamentares continuam exercendo, desvio de finalidade patente por parte de parlamentares que instruíram ou que decidiram nesses processos.

---

<sup>579</sup> OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; PINTO, Lucas Pieczarcka Guedes; PENHA, Gerhard de Souza. Revisão judicial dos processos de cassação de mandato por quebra de parlamentar sob a ótica do minimalismo: uma análise do Caso Renato Freitas. *Revista do Legislativo Paranaense*, n.º 6, p. 25-47, out. 2022, p. 39, p. 41-43.

<sup>580</sup> FLORENTINO, Guilherme. *Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2022, p. 141-143.

<sup>581</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2017, p. 289-291.

Da análise acima, vê-se que o mantra, constantemente repetido pela literatura e pela jurisprudência, de rechaço a qualquer controle judicial nos processos de perda do mandato de parlamentares por quebra de decoro para além de questões procedimentais dá uma resposta insuficiente à matéria. As impressões trazidas às questões propostas estão inseridas em debates amplos sobre cada um dos temas, passíveis de investigações futuras. A seção secundária seguinte versará sobre uma delas, da necessidade, ou não, de contemporaneidade e de atualidade do mandato para que um procedimento seja considerado como indecoroso.

### 3.3 A necessidade de contemporaneidade e de atualidade do mandato para que um procedimento seja indecoroso: um exemplo de incoerência nas respostas jurisdicionais

“STF deixa Dirceu nas mãos da Câmara: deputado não consegue barrar processo de cassação na Justiça. Conselho de Ética vota seu destino amanhã” era a manchete do Caderno de Política da edição do *Correio Braziliense* publicada no dia 20 de outubro de 2005.<sup>582</sup> Por volta das 17h, o Deputado José Dirceu (PT/SP) entrou sorridente no Plenário da Câmara, como narrou a reportagem de Rudolfo Lago e Leticia Sander, mas seu humor se alterou quando o placar do julgamento de sua cautelar no Supremo Tribunal Federal, até então em dois a dois, tornou-se desfavorável ao seu pedido. Do outro lado da Praça dos Três Poderes, a decisão “confortou o Palácio do Planalto”, cujo dirigente, ex-chefe de Dirceu, sinalizava que não gostaria que sobreviessem decisões judiciais que “retardassem os processos de cassação e mantivessem aceso o fogo da crise”.

A edição do mesmo dia do *O Estado de S. Paulo* (Estadão) também anunciava: “STF rejeita recurso de Dirceu e abre caminho para cassação: por 7 votos a 3, ministros rejeitam tese de que ele não poderia ser processado como parlamentar, pois na época estava no governo”.<sup>583</sup> “Durante todo o julgamento”, segundo a apuração de Mariângela Gallucci e Fabio Graner, “Jobim agiu com certa rispidez, interrompendo ministros quando desenvolviam argumentos contrários à tese do deputado petista”. Gallucci e Graner destacaram duas das manifestações do então Presidente do Supremo Tribunal: quando apontou que o pensamento exarado pelo Ministro Carlos Britto – de que a rejeição da cautelar ajudaria que os parlamentares ocupantes

<sup>582</sup> LAGO, Rudolfo; SANDER, Leticia. STF deixa Dirceu nas mãos da Câmara: deputado não consegue barrar processo de cassação na Justiça. Conselho de Ética vota seu destino amanhã. *Correio Braziliense*, Brasília, ano 2005, n.º 15495, p. 2, 20 out. 2005.

<sup>583</sup> GALLUCCI, Mariângela; GRANER, Fabio. STF rejeita recurso de Dirceu e abre caminho para cassação: por 7 votos a 3, ministros rejeitam tese de que ele não poderia ser processado como parlamentar, pois na época estava no governo. *O Estado de S. Paulo*, Brasília, ano 2005, n.º 40910, p. A4, 20 out. 2005.

do cargo de Ministro de Estado “pensassem melhor antes de agir” – seria “uma leitura udenista [moralista, portanto] da decisão”, e quando indagou ao Ministro Gilmar Mendes, enquanto ele proferia seu voto, “se a Câmara teria o direito de interromper um eventual processo por crime de responsabilidade em curso no Supremo, caso o acusado fosse um parlamentar indicado para ministro de Estado”, interpelação da qual obteve uma hesitante resposta “sim” de Mendes.<sup>584</sup>

Durante as quatro horas e meia de apreciação da medida cautelar requerida no Mandado de Segurança n.º 25579, os veículos de comunicação acompanharam atentamente a discussão promovida no Plenário do Supremo Tribunal Federal. No entanto, a questão constitucional era discutida antes mesmo do ajuizamento do *writ*. No dia 3 de agosto de 2005, o periódico O Globo publicou reportagem de Ana Cristina Campos e Ciça Guedes em que as autoras apontaram que advogados e especialistas ouvidos em razão da alegação de José Dirceu – no seu depoimento perante o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, enquanto testemunha do processo instaurado em desfavor de Roberto Jefferson, de que ele “estava licenciado e, portanto, não tinha como quebrar o decoro parlamentar” – entenderam que, de fato, Dirceu não poderia perder o mandato “por atos praticados quando era ministro, mas alert[aram] que, se ele mentir em depoimentos, como Jefferson o acusou de ter feito ontem, pode-se configurar a quebra de decoro”.<sup>585</sup>

À reportagem, Luís Roberto Barroso, professor de Direito Constitucional da UERJ que, oito anos depois, tornou-se Ministro do Supremo Tribunal Federal, afirmou que “a quebra de decoro pressupõe o exercício do mandato parlamentar”. Para ele, aos parlamentares e aos agentes públicos do Poder Executivo são previstos “dois regimes jurídicos distintos e não se pode responder pelo mesmo fato duas vezes”.<sup>586</sup> Nesse sentido, a responsabilização pelos atos praticados por Ministro de Estado se dá pelo processo e pelo julgamento por crime de

---

<sup>584</sup> Do Acórdão, vê-se que o Ministro Carlos Britto disse, *ipsis litteris*, 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”. Apesar de o aparte do Ministro Nelson Jobim ao Ministro Gilmar Mendes não constar do Acórdão, depreende-se do voto do então Presidente do Supremo Tribunal que ele aparentemente estava se referindo à necessidade de se admitir a sustação de processo-crime (e não de processo por crime de responsabilidade) em tramitação naquela Corte pela Casa legislativa respectiva, conforme previsão dos §§ 3º a 5º do artigo 53 da Constituição da República, em relação a parlamentar que esteja no exercício da função de Ministro de Estado (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Nelson Jobim).

<sup>585</sup> CAMPOS, Ana Cristina; GUEDES, Ciça. “Licenciado, eu não tinha como quebrar decoro”. *O Globo*, Rio de Janeiro e São Paulo, ano 2005, n.º 26294, O País, p. 5, 3 ago. 2005.

<sup>586</sup> CAMPOS, Ana Cristina; GUEDES, Ciça. “Licenciado, eu não tinha como quebrar decoro”. *O Globo*, Rio de Janeiro e São Paulo, ano 2005, n.º 26294, O País, p. 5, 3 ago. 2005.

responsabilidade, nesse caso, de competência originária do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, c, Constituição). O ponto de vista foi subscrito por José Eduardo Rangel de Alckmin, Ministro Substituto do Tribunal Superior Eleitoral em um biênio e Efetivo em dois, por Ricardo Penteado e por Alberto Rollo, tendo os dois últimos ressaltado que atos posteriores, praticados a partir da reassunção do cargo, podem dar ensejo à responsabilização por quebra de decoro.

Unanimemente, portanto, os estudiosos ouvidos por aquelas jornalistas entenderam, no caso, haver necessidade de atualidade do mandato – entendida, aqui, enquanto seu efetivo exercício, e não apenas sua titularidade<sup>587</sup> – para o sancionamento de parlamentar por procedimento indecoroso. Mas é claro que o tema suscita opiniões diversas. Até porque, como se lê no *Número zero*, de Umberto Eco, as aspas tornam afirmações um fato, ou seja, “é um fato que aquele sujeito tenha expressado tal opinião. [...] Mas também seria possível supor que o jornalista tivesse dado a palavra somente a quem pensasse como ele”.<sup>588</sup> A partir dessa citação não se pretende conjecturar que isso tenha acontecido em relação à reportagem citada, mas ressaltar, como já discorrido, que a temática é inegavelmente controversa. Parcela da literatura defende a extensão da aplicação da sanção a atos extemporâneos ao exercício do mandato e, de maneira mais ampliativa, também a acontecimentos anteriores à eleição.<sup>589</sup>

Esta seção secundária discorre se há, no sistema constitucional presente, a necessidade, ou não, de que o procedimento reputado incompatível com o decoro parlamentar guarde contemporaneidade e atualidade com o mandato eletivo, questão referente à representação e, posteriormente, à própria decisão da perda do mandato. Pretende-se, também, apontar uma possível incoerência nas respostas jurisdicionais dadas até o momento sobre a matéria. Dá-se especial enfoque, em relação à atualidade do mandato, aos argumentos levantados pelo

---

<sup>587</sup> Como já versado na seção 1.3, enquanto regra para fixação do foro por prerrogativa de função, a atualidade do mandato compreendia também o parlamentar licenciado para exercer um dos cargos dispostos no artigo 56, I, da Constituição segundo a antiga jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, porque ele permaneceria sendo o titular do mandato, ainda que não estivesse em seu exercício. Contudo, o entendimento parece ter sido alterado pela resolução da Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937, no dia 3 de maio de 2018, no sentido de que “o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas”.

<sup>588</sup> ECO, Umberto. *Número zero*. Tradução: Ivone Benedetti. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019, p. 55.

<sup>589</sup> A exemplo de Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro, que afirma que “um membro do Poder Legislativo pode ter seu mandato cassado, por quebra de decoro, ainda que o comportamento supostamente indigno tenha sido praticado anteriormente à diplomação do congressista para o atual mandato. Para que isto ocorra, é preciso que a Casa Legislativa, num juízo censório que lhe é privativo, entenda que a atual presença, em seus quadros, de indivíduo cuja honradez já foi desfigurada por ato anterior, representa sério risco ao prestígio social da instituição” (PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Reflexões sobre cassação de mandato por quebra de decoro. *Consultor Jurídico*, 7 out. 2006. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2006-out-07/reflexoes\\_cassacao\\_mandato\\_quebra\\_decoro](https://www.conjur.com.br/2006-out-07/reflexoes_cassacao_mandato_quebra_decoro). Acesso em: 5 maio 2023).

Ministros do Supremo Tribunal Federal quando da apreciação da medida cautelar requerida no Mandado de Segurança n.º 25579, negada pela maioria de sete votos.

O referido remédio, como já discorrido, foi impetrado pelo então Deputado José Dirceu, no dia 5 de outubro de 2010, com as seguintes alegações: (i) os fatos apontados pela representação como supostamente ocorrentes não se sucederam durante o exercício do mandato parlamentar, pois, na época, ele estava investido na função de Ministro de Estado da República, respondendo por atos praticados durante o seu exercício em regime constitucional próprio, que prevê punições pela prática de crimes de reponsabilidade (Lei n.º 1079/1950), ou, após cessado o exercício da função, punições por crimes comuns, mediante processo criminal processado e julgado pelo Poder Judiciário; (ii) o artigo 56, I, da Constituição garante a impossibilidade de perda do mandato de parlamentar investido em determinados cargos e que a licença prevista no artigo 235, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – regulamentadora da norma constitucional –, implica que, enquanto for gozada, o parlamentar não permanece no exercício do mandato, sendo convocado seu suplente; (i) a pena proposta fere os princípios da adequação, da proporcionalidade e da razoabilidade, haja vista que a imputação é fundada unicamente em depoimentos prestados perante a CPMI, sem quaisquer indícios ou provas, fato demonstrado pelo pedido do partido proponente de retirada da representação, a qual não foi aceita pelo Conselho de Ética, que entendeu pela sua irretratabilidade.

Requereu-se, com base nesses argumentos, liminar para ser determinada a imediata suspensão da tramitação e do processamento da representação até a decisão final de julgamento, com, ao final, a concessão da segurança, a fim de que fossem reconhecidas as nulidades presentes na representação e no processo disciplinar dela decorrente, mesmo que o julgamento definitivo do *writ* se desse apenas após eventual decisão de perda do mandato pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Sorteado Relator, o Ministro Sepúlveda Pertence submeteu o pedido liminar à análise do Plenário do Tribunal, diante da relevância institucional da questão trazida.

Entre o pedido de pauta do Plenário para análise da cautelar, formulado no dia 10 de outubro de 2005, e a sua apreciação, o impetrante informou nos autos, em reiteração ao pedido de urgência, que houve encerramento da instrução probatória, com a designação do dia 18 do mesmo mês para leitura e votação do parecer do Relator no Conselho de Ética da Câmara dos

Deputados. Na data prevista, o parecer foi aprovado pelo órgão da Câmara. No dia seguinte, o Supremo Tribunal Federal indeferiu a medida cautelar.<sup>590</sup>

Inicialmente, a Corte, por maioria, rejeitou preliminar para que o pedido liminar fosse apreciado pelo Ministro Relator, suscitada pelo Ministro Marco Aurélio pelo argumento de que apenas ele seria competente para a realização do ato, na esteira do disposto nos artigos 21, IV, e 203, § 1º, do Regimento Interno do STF. Também excluiu do polo passivo, por ilegitimidade *ad processum* ou *ad causam*, o Relator do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, em concordância unânime do Plenário com o entendimento do Ministro Relator de que referida autoridade não possui atribuições decisórias próprias. Ainda, conheceu do *writ*, em razão de haver discussão de índole jurídico-constitucional, de um tema puramente constitucional, e não meramente uma questão política,<sup>591</sup> como também de estar presente a alegação de ofensa a direito subjetivo do acusado, já que, em um processo disciplinar instaurado em seu desfavor, garantem-se os direitos ao contraditório, à ampla defesa.<sup>592</sup>

Divergiu, no ponto, o Ministro Marco Aurélio, que entendeu pela carência da ação. Em seu entendimento, o caso não comportaria uma tutela de caráter preventivo que impedisse a Câmara dos Deputados de deliberar sobre o mérito de um processo disciplinar. Para ele, “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”. Para Joel Picinini, a posição é “altamente louvável”, porque não suprime a competência da Casa legislativa, mas mantém apta a análise do Poder Judiciário quando houver lesão ou ameaça de lesão a direito individual, de acordo com a orientação dada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de forma que ambas as competências seriam exercidas, “cada uma em seu momento e espectro de abrangência próprios”.<sup>593</sup> A eventual adoção da postura, entretanto, estaria em franca contradição com o entendimento dominante do Supremo Tribunal Federal de

---

<sup>590</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007.

<sup>591</sup> Na discussão acerca do conhecimento do *writ*, a razão foi apontada pelos Ministros Sepúlveda Pertence (Relator), Joaquim Barbosa, Celso de Mello, Nelson Jobim (que disse estar de acordo com as premissas apontadas pelo Ministro Relator para aplicação do artigo 55, II, da Constituição, pois, caso contrário, haveria o retorno da chamada degola da Velha República).

<sup>592</sup> Na discussão acerca do conhecimento do *writ*, a razão foi apontada pelos Ministros Sepúlveda Pertence (Relator), Carlos Britto, Carlos Velloso, Celso de Mello.

<sup>593</sup> PICININI, Joel. *O controle jurisdicional dos atos políticos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, p. 102-103.

que a decisão da perda do mandato tomada pela Casa legislativa competente, com a posterior publicação, constitui um exaurimento do juízo censório que suplanta eventuais vícios procedimentais e que deslegitima o polo passivo, pois passa a impedir qualquer intervenção das autoridades apontadas como coatoras na condução do processo.

Impedir uma tutela jurisdicional preventiva e manter o mencionado entendimento dominante equivaleria a negar aos parlamentares processados por violação às incompatibilidades e ao dever de observância do decoro os princípios constitucionais do devido processo legal (art. 5º, LV; art. 55, §§ 2º e 3º) e da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV). A Constituição impõe a análise da jurisdição, na modalidade preventiva ou na modalidade repressiva, e a concessão de uma resposta. Todavia, a posição do Ministro Marco Aurélio, nesse tópico em particular, restou isolada, e o Supremo Tribunal Federal se pôs a analisar se a questão constitucional, em sede cautelar, deveria sobrestar o prosseguimento do processo disciplinar na Câmara dos Deputados.

A controvérsia de mérito do Mandado de Segurança n.º 25579 não discorre acerca da necessidade de o procedimento reputado como incompatível com o decoro parlamentar ter sido praticado no exercício do mandato, ou em razão dele, o que já se expressou como uma incabível limitação. É que a própria noção conceitual de decoro parlamentar – a qual compreende comportamentos aptos a ferir a dignidade e a respeitabilidade do Parlamento, e é, dessa maneira, atinente à honra da instituição e à de seus integrantes –, que, no ordenamento constitucional presente, deve estar necessariamente elencado em normas constitucionais ou regimentais, dispensa a necessidade de vinculação dos atos ao exercício do mandato parlamentar ou à condição de congressista. Por evidente, a ausência dessa limitação tampouco implica que a tipificação regimental não tenha de guardar conformidade à Constituição.

Além disso, o *writ* não discute a respeito da necessidade de contemporaneidade entre a conduta imputada e a titularidade do mandato parlamentar, ou seja, não versa sobre a possibilidade de atos praticados anteriormente à posse levarem à perda do cargo.

A questão versa, logo, sobre a necessidade de atualidade do mandato parlamentar – aqui entendida como o seu efetivo exercício – para que determinada conduta seja apta a ensejar, por meio da representação de um legitimado constitucional, um processo de perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar que pode, ou não, desembocar na decretação da penalidade de perda do mandato, com incidência de inelegibilidade. Primeiro, faz-se necessário discorrer brevemente sobre as hipóteses nas quais um parlamentar não se encontra no exercício do mandato, inobstante permaneça dele titular.

Segundo disposto no inciso II do artigo 56 do texto constitucional, parlamentares podem se licenciar por motivo de doença, sem prazo limite, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, nesse caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa. À hipótese, o artigo 45 do Regimento Interno do Senado Federal prevê que, havendo “licença por prazo superior a cento e vinte dias”, convoca-se suplente.<sup>594</sup> Nesse caso, o artigo 241, III, da Câmara dos Deputados dispõe que suplente será convocado quando houver “licença para tratamento de saúde do titular, desde que o prazo original seja superior a cento e vinte dias, vedada a soma de períodos para esse efeito, estendendo-se a convocação por todo o período de licença e de suas prorrogações”.<sup>595</sup> Nessa hipótese constitucional, se houver, nos termos das normativas regimentais, convocação e posse do suplente, seu exercício do mandato se restringirá ao período de licença do licenciado, que permanece titular.

Eventual procedimento incompatível com o decoro parlamentar nessas hipóteses de licença é menos controverso. Alessandro Soares entende que é possível a perda do mandato por ato praticado durante referidas licenças, porque do contrário se utilizaria da Constituição para violá-la, “já que toda vez que tivesse o intuito de realizar ato imoral e ofensivo à dignidade institucional bastaria solicitar uma licença para praticar a conduta; dessa forma, ao retornar à sua Casa legislativa, os seus pares estariam impedidos de lhe impor qualquer sanção, o que seria um verdadeiro absurdo”.<sup>596</sup> A exigência de atualidade do mandato para que um procedimento seja imputado indecoroso parece, de fato, ser inexigível no caso de licença para tratamento de saúde, ou para tratamento, sem remuneração, de interesse particular, por, nesse caso, no máximo cento e vinte dias por sessão legislativa, pois haveria um enfraquecimento – sem autorização constitucional expressa – da necessária responsabilidade exigida de parlamentares, parcialmente desde a diplomação. Além disso, como já apontado, a necessidade mesmo de se retomar o exercício do mandato eletivo para a instauração, ou o prosseguimento, do processo e a aplicação da sanção é controversa, ao menos no entendimento jurisprudencial.<sup>597</sup>

A Constituição também confere a possibilidade excepcional de exercício pelo parlamentar dos cargos descritos no inciso I do artigo 56 do texto (Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura

---

<sup>594</sup> Resolução do Senado Federal n.º 93, de 197..

<sup>595</sup> Resolução da Câmara dos Deputados n.º 17, de 1989.

<sup>596</sup> SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 157-158.

<sup>597</sup> Vide o decidido pelo Ministro Celso de Mello no Mandado de Segurança n.º 34064.

de Capital ou chefe de missão diplomática temporária).<sup>598</sup> Nesse caso, o parlamentar, ao se investir em algum desses cargos, afasta-se do exercício de seu mandato, sendo convocado o suplente para sua substituição (art. 56, I, e § 1º). Mesmo estando no exercício de outra função pública dentre as hipóteses elencadas no artigo 56, I – que excepcionam a proibição do artigo 54, II, *d* –, permanece titular do mandato, pois *(i)* pode optar pela sua remuneração, ao invés da do cargo em exercício; *(ii)* pode, desvinculando-se do cargo, retomar a qualquer momento o exercício do mandato eletivo. Entretanto, aqui, não há uma mera licença, mas o exercício de um dos cargos no Poder Executivo, que dispõe de um regime jurídico próprio.

Ademais, há, como visto, entendimento do Supremo Tribunal Federal que, nesse contexto, não goza o parlamentar da inviolabilidade e da imunidade formal. Roberto Dias e Lucas de Laurentiis explanam que “o deputado ou senador investido no cargo de ministro de Estado, apesar de não perder o mandato parlamentar por esse motivo, não carrega consigo as imunidades parlamentares”.<sup>599</sup> Ambos defendem que “o ministro de Estado não está exercendo atividade parlamentar e, via de consequência, não pode estar protegido pelas imunidades parlamentares”.<sup>600</sup> Na época do julgamento da cautelar no MS n.º 25579, a mesma lógica apenas não se aplicava à prerrogativa de foro, que, segundo o entendimento exarado até a resolução, no dia 3 de maio de 2018, da Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937, acompanhava o parlamentar licenciado, pois inerente ao mandato ao qual ele permanece sendo titular.

É a partir desse panorama que o Supremo Tribunal Federal se pôs a analisar a questão de saber se o parlamentar poderia ser submetido a processo administrativo-parlamentar por condutas supostamente praticadas durante o período em que esteve afastado do mandato para exercer o cargo de Ministro de Estado da República.

Em voto longo e detalhado sobre o instituto da perda do mandato por quebra de decoro parlamentar, o Ministro Sepúlveda Pertence, Relator do Mandado de Segurança n.º 25579, afirmou, no mérito, *(i)* que houve demonstração, pelo impetrante, da inadequação dos

---

<sup>598</sup> Como discorrido na seção secundária 1.2, é excepcional porque a Constituição da República veda que parlamentares, desde a posse, ocupem cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum* em pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público (art. 54, II, *a*, c/c art. 54, I, *a*), assim como sejam titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo (art. 54, II, *d*). São chamadas, respectivamente, de incompatibilidades funcionais e de incompatibilidades políticas por José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. (até a Emenda Constitucional n. 99 de 14.12.2017). São Paulo: Malheiros, 2018 [1976], p. 543-544).

<sup>599</sup> DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. Imunidades parlamentares e abusos de direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa*, v. 49, n.º 195, p. 7-24, jul./set. 2012, p. 21.

<sup>600</sup> DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. Imunidades parlamentares e abusos de direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa*, v. 49, n.º 195, p. 7-24, jul./set. 2012, p. 21.

precedentes apresentados pela Consultoria Jurídica da Câmara dos Deputados para comprovação da irrelevância da licença, em razão do exercício do cargo de Ministro de Estado;<sup>601</sup> (ii) que essa modalidade de licença faz com que, devido à investidura, o parlamentar, ainda que não perca o mandato, insira-se “no regime político e jurídico do seu status ministerial”, sendo duvidoso que se possa somar às prerrogativas e às responsabilidades de sua qualidade de congressista; (iii) que não se pode cingir o estatuto de congressistas “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”; (iv) que a responsabilidade política de Ministro de Estado se confere perante os crimes de responsabilidade, os quais são, conforme a hipótese, processados e julgados perante o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, *a*, Constituição) ou perante o Senado Federal (art. 52, I, Constituição); (v) que o não acolhimento da tese ensejaria mácula ao princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, visto que se criaria, após o retorno do parlamentar ao mandato, “uma via para a manifestação dos ressentimentos de toda a sorte, que, no exercício da função governamental, o ex-Ministro houvesse gerado”.<sup>602</sup>

O Ministro Sepúlveda Pertence também reconheceu que a punibilidade da conduta por crime de responsabilidade foi extinta pelo término do exercício do cargo. Por isso mesmo, entendeu ser impossível uma “responsabilização política póstuma” de José Dirceu por atos cometidos enquanto exercia o cargo de Ministro de Estado. Por fim, apontou que eventual decisão de perda do mandato não prejudicaria, por si, a segurança, na esteira do decidido no Mandado de Segurança n.º 23388 – entendimento, cabe lembrar, que o trabalho amplamente demonstrou não ser a posição prevalecente do Supremo Tribunal Federal, ao menos após o advento, em 1988, da Constituição –, a não concessão da liminar acarretaria “prejuízos essencialmente irreversíveis à investidura temporária do impetrante”.

Dois Ministros seguiram a posição do Relator, o Ministro Eros Grau e o Ministro Nelson Jobim, o qual era, então, Presidente do STF. Eros Grau grifou que um parlamentar investido no cargo de Ministro de Estado deixa de exercer as funções próprias a ele, as quais são passadas ao suplente, por razões de ordem física (nenhum corpo pode ocupar,

---

<sup>601</sup> São casos relacionados com a perda do mandato dos parlamentares Hildebrando Pascoal, Talvane Albuquerque e Feres Nader, tratados neste trabalho.

<sup>602</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Sepúlveda Pertence, sem os grifos do original.

concomitantemente, dois lugares distintos) e política (vedação ao exercício simultâneo, por uma mesma pessoa, de funções do Executivo e do Legislativo). Enquanto o suplente responde por quebra de decoro, o parlamentar, enquanto no exercício da função 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”.<sup>603</sup>

Por sua vez, Nelson Jobim – último a votar, com a posição já vencida no colegiado – deu ênfase ao argumento relativo à separação dos poderes. Para ele, com o julgamento se “retornou o processo de degola [da Constituição de 1891] em relação ao Executivo”, pois se permitirá “ao 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”. Aproveitou para criticar o conceito aberto de decoro parlamentar que o colegiado avalizava, afirmando que isso poderia, no futuro, levar à perda do cargo de um Ministro do Supremo Tribunal Federal, por procedimento incompatível com o decoro, pelo Senado Federal, “tendo em vista, efetivamente, a discordância substancial [do Senado] com votos eventualmente aqui proferidos”.<sup>604</sup>

A corrente vencedora foi inaugurada pelo Ministro Joaquim Barbosa, que votou logo depois do Ministro Eros Grau. Barbosa assentou que está de acordo que um parlamentar investido na função de Ministro de Estado não pode ser submetido a processo de perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar, “sobretudo se as acusações que lhe são feitas disserem respeito a fatos e atos estreitamente vinculados ao exercício da função executiva”, porque, com isso, haveria ofensa à competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar crimes comuns e crimes de responsabilidade eventualmente praticados por essas autoridades, assim como haveria “fragilização e desestabilização” das relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Porém, entendeu ser irrelevante a inexistência de atualidade do mandato em razão de a representação ser pautada em atos

---

<sup>603</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Eros Grau.

<sup>604</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Nelson Jobim.

vinculados “à primitiva condição de parlamentar do Impetrante, em suma à sua influência política”.<sup>605</sup>

Referido entendimento teve a expressa concordância da Ministra Ellen Gracie e do Ministro Carlos Velloso. Ellen Gracie apontou que “poderia admitir a tese da impetração se os atos considerados pelo Conselho de Ética fossem atos próprios da Casa Civil”; no entanto, ressaltou que “quem está ministro pode responder, como congressista que é, por quebra de decoro parlamentar”.<sup>606</sup> Por sua vez, Carlos Velloso, além de ressaltar que parlamentar afastado para assumir o cargo de Ministro do Estado continua sendo parlamentar, enfatizou que “a acusação formulada contra o impetrante, no procedimento administrativo, diz respeito ao exercício do mandato parlamentar”.<sup>607</sup>

Já os Ministros Carlos Britto, Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Celso de Mello não foram tão claros quanto à questão da impossibilidade de processamento de parlamentar por ato estritamente vinculados à função exercida no Poder Executivo. Mesmo assim, a ementa, por ter sido lavrada pelo Ministro Joaquim Barbosa, primeiro a divergir do Relator, está em conformidade ao raciocínio de seu voto, mesmo que talvez não subscrito pela maioria.<sup>608</sup>

Carlos Britto, primeiro a votar depois da abertura da divergência, afirmou ser necessário observar a separação entre os institutos da investidura, da licença e da vaga. Explicou que o parlamentar, ao contrário de outros servidores públicos, já entra em exercício no momento da posse; enquanto licenciado, seja por motivo de doença, seja para tratar de interesse particular, está sujeito ao processamento por atos incompatíveis com o decoro; enquanto investido num cargo de Ministro de Estado, também permanece com o *status* de parlamentar, de maneira que “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”. O Ministro entendeu que a Constituição “rompe com a ortodoxia do princípio

---

<sup>605</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Joaquim Barbosa.

<sup>606</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto da Ministra Ellen Gracie, sem os grifos do original.

<sup>607</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Carlos Velloso.

<sup>608</sup> Fato também observado por Telma Rocha Lisowski (LISOWSKI, Telma Rocha. *Mandato parlamentar e crise de representatividade*: instrumentos de perda e reforma do sistema. Curitiba: Juruá, 2018, p. 130).

da atualidade, ou da contemporaneidade da função parlamentar com a prática, no caso, de um ato tido por incompatível com o decoro parlamentar”, o que se poderia observar da garantia da prerrogativa do foro desde a diplomação, bem como da previsão de incompatibilidades não só após a posse, mas já desde a expedição do diploma. Donde se lê “decoro parlamentar”, segundo seu voto, “devemos interpretar como decoro do parlamentar, esteja ele onde estiver”.<sup>609</sup>

Aparteado pelos seus pares, o Ministro deu respostas confusas quanto ao processamento de parlamentar-ministro por crime de responsabilidade e por quebra de decoro. Embora tenha apontado que, a princípio, o parlamentar responde pelos atos praticados enquanto Ministro por crime de responsabilidade, e não por procedimento incompatível com o decoro parlamentar, este, para ele, poderia se configurar como aquele. Dentre os apartes, o Ministro Joaquim Barbosa apontou que o voto do Ministro Carlos Britto não seria sensível à distinção entre os relacionados à competência enquanto Ministro de Estado e os fatos que ao cargo não tenham pertinência, sendo relacionados com a função parlamentar.

Logo em seguida, o Ministro Gilmar Mendes entendeu não ser possível analisar o tipo de imputação por se saber “o que vai constar do relatório e o que será aprovado pela Comissão de Ética”. Em seu voto, apontou que “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”.

Em sua visão, embora afastado para assunção de um dos cargos previstos no inciso I do artigo 56, ao parlamentar permanece sendo garantida a prerrogativa de foro, de forma que “ainda está vinculado ao regime que lhe garante prerrogativas inerentes ao mandato no qual está investido”. Assim, o caso pode ser enfrentado sob o princípio da unidade de legislatura, já que – na medida em que o parlamentar investido em cargo no Executivo pode optar pela remuneração mais vantajosa e, se exonerado, pode voltar às suas funções parlamentares – “se retorna, é porque a legislatura teve sua continuidade confirmada”.<sup>610</sup>

O Ministro Marco Aurélio afirmou se filiar ao entendimento do Ministro Carlos Britto e ressaltou que parlamentar investido no Executivo não deixa de sê-lo, até porque permanece

---

<sup>609</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Carlos Britto.

<sup>610</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Carlos Britto.

íntegra a prerrogativa de foro e pode ele optar pela melhor remuneração. Além disso, o estatuto previu vedações desde a expedição do diploma, ou seja, antes do exercício do mandato parlamentar.<sup>611</sup> O Ministro Celso de Mello também argumentou que a investidura de parlamentar em algum desses cargos, ainda que o afaste do exercício do cargo, “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”. Por esse motivo, o fato não exonera os congressistas “da necessária observância dos deveres constitucionais (tanto os de caráter ético quanto os de natureza jurídica) inerentes ao próprio estatuto constitucional dos congressistas”.<sup>612</sup> Assim, por sete votos a três,<sup>613</sup> o colegiado indeferiu a medida liminar e, apenas no dia 18 de fevereiro de 2010, o *writ* teve uma decisão terminativa, sendo considerado prejudicado por perda de objeto, diante do decurso da legislatura.

Na análise de Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, a dificuldade de aceitação da tese do Ministro Sepúlveda Pertence reside no fato de que José Dirceu ainda teria que estar no cargo para ser processado por crime de responsabilidade, de forma que “sua tese, que acabou derrotada, levaria à impossibilidade de responsabilização do ex-Ministro José Dirceu pelos eventuais ilícitos cometidos”.<sup>614</sup> De fato, há a extinção dessa modalidade de responsabilidade, chamada de política, quando da cessação do exercício da função de Ministro de Estado. Fato à época controverso, admite-se atualmente que, mesmo após findo o exercício, remanesça a possibilidade de responsabilização em relação aos atos praticados no período; no âmbito cível, por meio da apuração relativa à improbidade administrativa, e, no âmbito penal, por meio de um processo criminal perante o Poder Judiciário.<sup>615</sup>

---

<sup>611</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Marco Aurélio.

<sup>612</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007, voto do Ministro Celso de Mello, sem os grifos do original.

<sup>613</sup> Dispõe a ata do julgado: “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 polo 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”.

<sup>614</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Relações entre o Congresso e o STF em tempos de crise política. Constituição & Democracia*, n.º 1, p. 12-13, 5 fev. 2006, p. 13.

<sup>615</sup> Como foi feito na Ação Penal n.º 470, julgada em 2012 pelo Supremo Tribunal Federal.

A cautelar é de todo estranha em relação à cisão do regime jurídico aplicável a parlamentares investidos nos cargos previstos no artigo 56, I, da Constituição da República. Para além da manutenção da titularidade do mandato – que implica na possibilidade de optar pela melhor remuneração e de, a qualquer tempo, retornar ao seu exercício –, a preservação da prerrogativa de foro foi um dos argumentos mais acionados para demonstrar que parlamentares permaneceriam com prerrogativas e, assim, estariam sujeitos às restrições. Com a leitura cada vez mais restritiva do Supremo Tribunal sobre as garantias, hoje inexistente foro sem atualidade e sem pertinência temática ao mandato. Se mantida a restrição à prerrogativa, o entendimento lá exarado conceberia “parlamentares sem imunidades” – para utilizar a expressão empregada no julgamento da cautelar no Mandado de Segurança n.º 25579 –, mas com sujeições.

Não se pode, no tema, confundir os marcos iniciais do estatuto constitucional de congressistas com o abandono por completo da necessidade de contemporaneidade e de atualidade do mandato parlamentar. Alessandro Soares defende que, no caso do primeiro mandato legislativo, “só quebra o decoro parlamentar quem se encontra submetido ao Estatuto do Congressistas”.<sup>616</sup> Claudio Ladeira de Oliveira, Lucas Pieczarcka Guedes Pinto e Gerhard de Souza Penha argumentam que há uma exigência, do ponto de vista de um juiz minimalista, que a imputação não envolva “fatos anteriores ao exercício do mandato, pois ‘decoro parlamentar’ é algo que só pode ser violado por parlamentares”.<sup>617</sup> Parece fazer sentido que procedimentos anteriores à diplomação – a qual faz incidir parcialmente as regras do estatuto constitucional de congressistas – guardem alguma proteção, à exceção daqueles cujos efeitos se protraem no tempo, gerando, por exemplo, uma condenação criminal transitada em julgado, como no Caso Natan Donadon.

A questão se complexifica no caso dos mandatos cruzados. Alessandro Soares deduz que se inexistia conhecimento geral do público a respeito, durante as eleições, estará a Casa apta a processamento; se existia e não sobrevier nenhum fato novo e desconhecido, haverá um obstáculo ao processo em relação ao fato, pois o povo terá tomado a sua decisão.<sup>618</sup> No recorte de casos analisados por esta pesquisa, o tema não foi propriamente apreciado. Levado ao Supremo Tribunal Federal por um parlamentar, o Tribunal rejeitou a tese, sem efetiva discussão,

---

<sup>616</sup> SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 211.

<sup>617</sup> OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; PINTO, Lucas Pieczarcka Guedes; PENHA, Gerhard de Souza. Revisão judicial dos processos de cassação de mandato por quebra de parlamentar sob a ótica do minimalismo: uma análise do Caso Renato Freitas. *Revista do Legislativo Paranaense*, n.º 6, p. 25-47, out. 2022, p. 41.

<sup>618</sup> SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 145-151.

e ressaltou o aspecto *interna corporis* da deliberação.<sup>619</sup> Veiculada por outro parlamentar, não restou decidida no mérito.<sup>620</sup>

É inegável que, no tema, exista índole constitucional e possível lesão à representação, pela violação de garantias do parlamentar acusado. A dificuldade de a Corte o apreciar resulta (i) das características do processo administrativo-parlamentar, que comumente combina vários fatos e condutas; (ii) da constante negativa de apreciação de qualquer questão para além da procedimental; (iii) do entendimento majoritário de considerar prejudicada a segurança com a perda do mandato ou com o decurso da legislatura. Os dois últimos entendimentos merecem reforma na jurisprudência do Supremo Tribunal.

No entanto, parece razoável que, tendo a conduta sido praticada com atualidade do mandato, possa haver sanção em caso de reeleição, mesmo que finda a legislatura anterior. A contemporaneidade e a atualidade do mandato estiveram presentes nesse caso, e, ademais, parece ser inaplicável o princípio da unidade da legislatura à temática, como já tergiversado em decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, não constante deste recorte.<sup>621</sup>

A atualidade do mandato tampouco pode ser absoluta, visto que também podem ser imputadas condutas relativas ao tempo da licença a que alude o artigo 56, II, da Constituição da República, sob pena de restrição indevida à necessária responsabilidade do mandatário. Para suplente, decisão cautelar do Ministro Francisco Rezek já entendeu ser possível a perda de sua qualidade ante igual premissa do procedimento incompatível com o decoro do titular, “e, naturalmente, no caso do suplente que haja estado em exercício por algum tempo”.<sup>622</sup>

Entretanto, a aplicação de um regime jurídico pela metade, sobretudo pela mais restritiva à prerrogativa do parlamentar, como feito pelo Plenário na análise da cautelar no Mandado de Segurança n.º 25579, é de todo incabível. A alteração do entendimento sobre o foro por prerrogativa de função anos mais tarde, em 2018, para compreender que a garantia apenas vige durante o exercício do mandato – o que não há, por exemplo, quando parlamentar

---

<sup>619</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 23388/DF*. Impetrante: Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque Neto. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, julgado em: 25 nov. 1999, DJ: 20 abr. 2001.

<sup>620</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23801/DF*. Impetrante: Luiz Estêvão de Oliveira Neto. Impetrado: Presidente do Senado Federal, Senador Valmir Antônio Amaral. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 27 ago. 2010, DJe: 02 set. 2010.

<sup>621</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 24458/DF*. Impetrante: Francisco Pinheiro Landim. Impetrados: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Celso de Melo. Brasília, julgado em: 18 fev. 2003, DJ: 21 fev. 2003.

<sup>622</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 22005/DF*. Impetrante: Feres Osraia Nader. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 28 abr. 1994, DJ: 3 maio 1994.

se afasta para investidura em um dos cargos dispostos no artigo 56, I, da Constituição da República –, contrasta com um dos próprios fundamentos da denegação da cautelar, em 2005. O referido panorama de decisões conflitantes é um dos exemplos da incoerência das respostas jurisdicionais do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Direito Parlamentar.

## CONCLUSÃO

Existe, no Brasil, uma percepção de que o Poder Judiciário deve salvar o país do naufrágio. Nessa toada, muito em razão da alegada necessidade de combate a privilégios odiosos e da excepcionalidade das conjunturas políticas, a leitura da Corte sobre as prerrogativas parlamentares tem sido, ao menos desde 2015, bastante restritiva. Mas não só. Para além dos limites do texto constitucional, o Supremo Tribunal Federal decide casuisticamente se opiniões, palavras e votos de parlamentares são, ou não, invioláveis; decreta prisão cautelar de parlamentar, mesmo que inaplicável à hipótese de flagrante delito de crime inafiançável; impõe medidas cautelares penais ainda que afetem o exercício do mandato, como, por exemplo, a de suspensão do exercício do mandato e a de proibição de circulação nas dependências da Casa legislativa; restringe o foro por prerrogativa de função aos crimes praticados durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas.

A razão exarada pelos Ministros se filia justamente na alegação de impossibilidade de que o parlamentar utilize de seu cargo para obter privilégios pessoais, sem que a jurisdição apresente – mesmo que em sentido contrário ao texto normativo – uma resposta. Porém, as prerrogativas parlamentares, concebidas a partir da feição moderna de representação política como uma instituição democrática-representativa de todo o povo, não podem ser incolumemente violadas. É que não constituem, como o *freedom of speech* e o *freedom from arrest* do medievo inglês, direitos e privilégios dos representantes de classes no Parlamento, os quais exerciam seus mandatos de forma imperativa, ou seja, limitados a um caderno de instruções de seus representados. Decorrente da Revolução Francesa, o mandato representativo confere liberdade ao representante para construir, por meio da deliberação, uma vontade, desde que calcada no interesse público.

Promulgada em 1988, a Constituição brasileira atribui ao Poder Legislativo importantes funções, principalmente voltadas à atividade de legislar e de controlar o exercício do poder. Além disso, adota um modelo de mandato representativo, de modo a garantir a liberdade para o seu exercício – limitada, é claro, pela Constituição – por meio das prerrogativas parlamentares. Não se confundem com direitos, pois se referem a um grupo de pessoas singulares, enquanto exercentes de encargos específicos, sendo, em razão dessa distinção, irrenunciáveis. Sob a concepção atual, não se prestam à proteção deste ou daquele parlamentar, mas de toda a representação. Devem, por isso mesmo, ser prioritariamente pensadas em sua dimensão estrutural/institucional, vale dizer, como instrumento de manutenção da separação de poderes e da democracia.

No texto constitucional originário, foram previstas, dentre outras, as seguintes prerrogativas aos parlamentares: inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos; imunidade formal, que garantia a improcessabilidade e a incoercibilidade pessoal; e foro por prerrogativa de função, que estabelecia o Supremo Tribunal Federal como foro competente para seu processamento e posterior julgamento. A Emenda Constitucional n.º 35, de 2001, modificou o texto de maneira a reforçar textualmente a inviolabilidade; abolir, no tocante à imunidade formal, a improcessabilidade, substituindo-a pela possibilidade de sustação do processo por crime ocorrido após a diplomação, bem como retirar a possibilidade de votação secreta à resolução sobre a prisão, em sua hipótese autorizativa; e, ainda, dispor, expressamente, que o foro por prerrogativa de congressista se inicia a partir da diplomação.

Inobstante, o Supremo Tribunal Federal tem, como aqui versado, afetado sobremaneira o alcance das prerrogativas por meio de decisões marcadas pela incerteza em sua argumentação e inconstância em sua aplicação. Decidiu, no dia 11 de outubro de 2017, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5526, relativa à imunidade formal, autorizar a decretação de medidas cautelares penais diversas da prisão, mesmo quando afetem o exercício do mandato, desde que, nesse caso, sejam submetidas à Casa legislativa respectiva, numa analogia ao artigo 53, § 2º, da Constituição. No dia 3 de maio de 2018, resolveu a Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937 no sentido de que “o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas”. Segundo a lógica de ambas, a finalidade das restrições seria a de garantir que as prerrogativas não se confundam com privilégios, de maneira a viabilizar a impunidade, rechaçada constitucionalmente.

A lógica da Constituição da República, porém, é a de resguardar a liberdade para o exercício do mandato, mas com a necessária responsabilidade, por meio da previsão de incompatibilidades – algumas desde a diplomação, outras desde a posse – e do dever de manutenção do decoro, tipificado em normas constitucionais e regimentais. Algumas exigem decisão da Casa a que o parlamentar pertence; outras, mera declaração da Mesa Diretora.

Portanto, o estatuto constitucional de congressistas não sustenta uma noção casta, cândida da representação. A Constituição entende, assim como o vereador Galvão, da obra “O Alienista”, de Machado de Assis, que a investidura em um mandato eletivo não confere ao titular nenhum poder especial nem o elimina do espírito humano. É em razão das graves funções a serem desempenhadas pelos parlamentares – no tempo limitado de seu mandato, conferido e renovado pela soberania popular – que se estabelecem prerrogativas e restrições.

Dentre as proibições, a Constituição estabelece que a quebra de decoro parlamentar é como uma das hipóteses de perda do mandato. Inicialmente, foi concebida com o texto de 1946,

após a publicação de fotos do polêmico Deputado Barreto Pinto (PTB/DF) de casaca e de cueca samba-canção. Três anos depois, foi também em relação a ele pela primeira vez aplicada, sobretudo por seus pronunciamentos no jornal do *Diário da Noite*.

O país somente viu novamente um parlamentar federal perder o mandato por quebra de decoro em 1991. Ainda que a hipótese tenha sido mantida textualmente nas Cartas Políticas da Ditadura Militar (1964-1985), com algumas alterações, a expulsão da vida pública de parlamentares que representavam ameaças ao governo se efetivou, naquele momento, por cassações de mandato e suspensões de direitos políticos decretadas pelo Poder Executivo. A Constituição de 1988 retoma o controle interno como uma das principais formas de garantia da responsabilidade do representante, parcialmente incidente desde a diplomação.

O texto constitucional aponta o abuso das prerrogativas parlamentares e a percepção de vantagens indevidas como comportamentos incompatíveis, porém o faz de forma exemplificativa, pois autoriza a definição de outras hipóteses pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 55, II e § 1º). Prevê, para a perda do mandato, decisão de maioria absoluta da Casa legislativa a que o parlamentar pertence, até a Emenda Constitucional n.º 76, de 2013, pelo voto secreto, mediante provocação da Mesa respectiva ou de partido político representado no Congresso Nacional, em processo – normatizado pelos regimentos internos – que assegure a ampla defesa (art. 55, II e § 2º).

Se é certo que uma atuação deficitária do Poder Legislativo na matéria enfraquece o comando constitucional, é incorreta a afirmação de que ela nunca foi exercida. Em âmbito federal, da promulgação da Constituição em 1988 até 31 de janeiro de 2023, vinte e quatro parlamentares perderam o mandato por procedimento considerado incompatível com o decoro, sendo vinte deputados, um suplente de deputado federal e três senadores.

Nesta pesquisa, realizou-se uma sistematização de todas as perdas de mandato de parlamentares federais por quebra de decoro desde a Constituição de 1988 – de forma a detalhar, no âmbito da Casa legislativa, a provocação e a motivação da representação, o trâmite instrutório do processo sancionatório interno, as condutas que embasaram a sanção e os artigos regimentais tidos como infringidos – a partir do enfoque de questões que foram levadas à jurisdição do Supremo Tribunal Federal e que apresentavam relação com os parlamentares acusados. Nas sessenta e três ações ajuizadas, observou-se que os representados utilizaram, praticamente na totalidade, de mandado de segurança para apresentar seus pleitos, como remédio constitucional apto à proteção preventiva ou repressiva de ato, omissivo ou comissivo, que seja ilegal ou abusivo por violação a direito líquido e certo.

Em três oportunidades foram impetrados *habeas corpus* por terceiros, mas foram desde logo considerados inadmissíveis por inadequação da via eleita, uma vez que não estaria em causa a garantia da liberdade de locomoção. Igualmente, não restou conhecida, por incompetência originária do Supremo Tribunal Federal, a Ação Cautelar preparatória de Ação Declaratória proposta em face da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados com o intuito de se comprovar a inconsistência dos fatos imputados na representação por quebra de decoro. Pontualmente, foram apresentadas reclamações constitucionais, com dois fins diversos: para a garantia do cumprimento de medida liminar deferida pelo Tribunal e para a desconstituição dos efeitos da Resolução atinente à perda do mandato.

Em relação à legitimidade passiva desses processos, verifica-se uma primeira alteração da jurisprudência. Na fase imediatamente posterior à promulgação da Constituição, em 1988, não eram conhecidas seguranças cujas autoridades coatoras apontadas eram diversas das Mesas Diretoras e dos Presidentes das Casas, em razão do disposto no artigo 102, I, *d*, do texto constitucional. Entretanto, desde os processos julgados na 50ª legislatura (1995-1999), o Tribunal não fez mais nenhuma ressalva quanto à ilegitimidade passiva das autoridades apontadas como coatoras nesses processos. A partir de então, foram conhecidas seguranças impetradas em face de atos do Corregedor da Câmara dos Deputados, do Presidente e do Relator da representação da Comissão de Constituição e Justiça (e de Redação, depois de Cidadania, na Câmara; e Cidadania, no Senado) das duas Casas legislativas e, posteriormente ao advento dos Códigos de Ética, do Presidente e do Relator da representação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar de ambas as Casas.

As sessenta demandas impetradas ou ajuizadas pelos próprios parlamentares, por versarem sobre atos que poderiam levar à perda iminente do mandato parlamentar, ou que os privariam de sua titularidade e de seu correspondente exercício, foram, em regra, acompanhadas de pedido liminar. Apenas três não o foram expressamente, e em três houve pedido de desistência previamente à análise do requerimento cautelar. Porém, a quantidade de cautelares concedidas é pequena. Nas cinquenta e quatro ações em que houve pedido, quarenta e cinco cautelares não foram concedidas, seis foram concedidas em parte e três foram concedidas.

Além disso, das três cautelares concedidas, uma foi cassada pelo Plenário e duas não foram apreciadas; das seis cautelares concedidas em parte, uma foi cassada e uma foi concedida pelo mesmo órgão, enquanto uma foi confirmada pela Segunda Turma e três não foram apreciadas. Excetuadas as cassadas pelo colegiado, as decisões concessivas versam sobre os seguintes temas: contraditório prévio ao envio da representação e, por consequência, da instauração do processo; acesso à representação e a seus apensos pelo procurador do acusado,

mesmo que de conteúdo sigiloso; necessidade de motivação suficiente dos atos exarados; inadmissibilidade de inversão da ordem da oitiva das testemunhas, sem ulterior reinquirição das de defesa; inadmissibilidade de provas ilícitas; e necessidade de interstício mínimo entre a divulgação pública da “primeira parte” do parecer final e a sua deliberação pelo Conselho de Ética do Senado Federal.

Ainda, grande parte dos processos não resultou em decisões que julgaram o mérito das causas. Das sessenta demandas impetradas ou ajuizadas pelos próprios parlamentares, cinquenta e três foram objeto de decisões terminativas/extintivas, cinco de decisões definitivas, uma de decisão em parte definitiva, em parte terminativa e uma permanece em trâmite em abril de 2023, momento em que esta pesquisa é finalizada. Os motivos que ensejaram as cinquenta e três decisões terminativas dos processos impetrados ou ajuizados pelos próprios parlamentares foram: em oito casos, de negativa de seguimento; em nove, de homologação de desistência; em dois, de indeferimento da inicial; em dois, de não conhecimento; e em trinta e dois, de prejuízo por perda de objeto.

Um dado chama atenção: em quatorze seguranças, a perda do objeto foi decidida em razão da superveniente decisão da Casa legislativa de perda do mandato parlamentar; em sete, do decurso da legislatura para a qual o parlamentar havia sido eleito, o que extinguiu o mandato eletivo sob discussão. Diante da extinção de um mandado de segurança em razão do término da legislatura, a Reclamação que alegava o descumprimento de decisões liminares lá proferidas também foi julgada prejudicada.

Ainda que no indeferimento do pedido liminar pelo Supremo Tribunal seja uma constante o argumento de inexistência de inocuidade da segurança, se ao final for concedida, a Corte firmou o entendimento de que a superveniência da aprovação pela Casa legislativa de decretação da perda do mandato torna prejudicados os *writs* impetrados contra atos praticados no curso do processo, apontados como ilegais ou eivados de abuso de poder.

A posição é fundamentada por serem consideradas improficuas pretensões que busquem sobrestar ou nulificar atos praticados durante o processo, uma vez que a deliberação colegiada consistiria em seu momento final, além de que a publicação da resolução respectiva consumaria a perda do mandato parlamentar. Quase quarenta por cento das decisões terminativas/extintivas proferidas – as quais representam mais de oitenta e oito por cento das decisões exaradas nos processos ajuizados ou impetrados pelos parlamentares que perderam o mandato por quebra de decoro parlamentar no período da promulgação da Constituição, em 1988, a 31 de janeiro de 2023 – deram-se por força desse entendimento, tomado pela

superveniência, no curso da ação mandamental, da decisão de perda do mandato e, eventualmente, do próprio decurso da legislatura.

Porém, o entendimento é, ao menos quanto à perda superveniente do mandato, incoerente com três seguranças apreciadas em caráter definitivo pelo Plenário, nas quais a impetração pelo parlamentar se conferiu no curso do processo e, inobstante a ocorrência de decisão da Casa legislativa de decretar a perda de seu mandato, foi expressamente rechaçada a configuração da perda de objeto do remédio apreciado. Nessas oportunidades, o Plenário do Supremo Tribunal assentou, sem maiores controvérsias, que a eventual nulidade reconhecida no julgamento implicaria a invalidação dos atos posteriores, inclusive a deliberação colegiada da Casa legislativa sobre a matéria.

A conclusão parece mais condizente com o disposto na Constituição. Direitos fundamentais de congressista deveriam ser protegidos pelo Poder Judiciário, ainda que no curso do processo advenha decisão da Casa legislativa pela perda do mandato. Com isso, não se defende de pronto a existência do direito alegado, mas meramente a possibilidade de que eventuais vícios ocorrentes no processo sejam, mesmo após deliberação congressional, discutidos, e não meramente considerados como suplantados.

É que mesmo a posição mais retraída do Supremo Tribunal Federal nessa temática entendeu possível a apreciação judicial em caso de violação direta e flagrante à norma constitucional. Dificilmente violações flagrantes à Constituição, claramente verificáveis, seriam defendidas como impassíveis de revisão judicial, tais como, nos termos das reflexões expostas acima: (i) julgamento proferido por autoridade manifestamente incompetente, como, por exemplo, por Casa legislativa diversa da que o parlamentar pertence, ou sem prévia provocação dos legitimados constitucionais; (ii) decisão de decretação da perda do mandato parlamentar por votação secreta; (iii) decisão por votação simbólica, ou, sendo nominal, sem observância do *quorum* de aprovação de maioria absoluta; (iv) motivação do ato desvinculada de quaisquer das hipóteses constitucionais ou regimentais previstas como incompatíveis com o decoro parlamentar; (v) decretação da perda do mandato com eficácia *ex tunc*, determinando-se, por exemplo, a devolução dos subsídios recebidos durante o exercício do cargo; (vi) decretação de penalidade diversa da sanção disciplinar (se de perda definitiva do mandato, com a incidência da inelegibilidade prevista na legislação), através da cominação, por exemplo, de penas privativas ou de penas restritivas de liberdade. Para reconhecimento dessas nulidades, seria, por certo, cabível mandado de segurança e – no limite – em caso de ameaça à liberdade de locomoção, *habeas corpus*. Os remédios constitucionais devem ser reconhecidos para

impedir o ato, na modalidade preventiva, portanto, bem como na modalidade repressiva, para nulificá-lo, com o retorno ao *status quo ante*.

Todavia, o panorama atual dá ênfase ao momento de apreciação de cautelares, o que torna decisiva a compreensão da relatoria sobre o alcance da atuação do Poder Judiciário na matéria, muito por força da doutrina *interna corporis*. No ponto, a inadequação da insindicabilidade de um possível descumprimento das normas regimentais atinentes ao processo sancionatório de parlamentar pode ser desfeita por uma compreensão adequada da atribuição que o próprio Supremo Tribunal Federal reconhece que dispõe.

Lida enquanto garantia ao devido processo do parlamentar acusado, ela contempla todos os seus corolários, aplicados, é claro, de acordo com as particularidades do processo administrativo-parlamentar. Porém, os efeitos perante o controle judicial de violações ao caráter procedimental do devido processo, logicamente inadmissíveis, não estão claros na jurisprudência e merecem estudos futuros.

Ainda, todas as seis seguranças julgadas em caráter definitivo foram denegadas, o que demonstra que inexistente uma jurisprudência protetiva em relação a parlamentares representados por procedimento incompatível com o decoro parlamentar que permita compreender o alcance que o Supremo Tribunal Federal confere aos seus direitos fundamentais ao devido processo legal e ao livre exercício do mandato.

O controle judicial sobre questões não relacionadas ao aspecto procedimental guarda ainda mais controvérsias. Há uma longínqua doutrina e uma posição claramente prevalecente do Supremo Tribunal Federal que rechaçam qualquer controle para além da forma, por considerar que a decisão, de cunho político, é reservada ao Parlamento.

Ocorre que existe a necessidade de a jurisdição decidir sobre determinados temas, para que sejam circunscritas as balizas constitucionais do instituto. Por exemplo, da necessidade de contemporaneidade e de atualidade do mandato. Parece fazer sentido que procedimentos anteriores à diplomação – a qual faz incidir parcialmente as regras do estatuto constitucional de congressistas – guardem alguma proteção, à exceção daqueles cujos efeitos se protraem no tempo, gerando, por exemplo, uma condenação criminal transitada em julgado, como no Caso Natan Donadon. No entanto, no caso de reeleição, tendo a conduta sido praticada com atualidade do mandato, ou seja, durante o seu efetivo exercício, também parece razoável permitir sanção mesmo que finda a legislatura anterior.

Em relação à atualidade do mandato: (i) quando há afastamento do mandato para investidura em um dos cargos dispostos no artigo 56, II, da Constituição da República, no qual há incidência de outro regime jurídico, não há como cindi-lo e manter a figura de um

“parlamentar sem imunidades”, como dispôs o Supremo Tribunal Federal na análise de cautelar no Mandado de Segurança n.º 25579; (ii) quando há licença a que alude o artigo 56, II, da Constituição, a impossibilidade de imputação de condutas relativas ao tempo da licença parece realizar restrição indevida à responsabilidade do mandatário.

Vê-se, assim, que as indagações decorrentes da possibilidade de controle judicial de desvios e ilegalidades, para além do resguardo às garantias procedimentais (por exemplo, em relação ao controle jurisdicional da tipicidade objetiva, dos motivos do ato e da sua finalidade, como também à necessidade, ou não, de que o procedimento reputado como indecoroso guarde contemporaneidade e atualidade com o mandato) demandam, em razão das peculiaridades do processo administrativo-parlamentar, investigações posteriores. Embora se reconheça que a mera existência de um espaço imune da esfera da jurisdição não pareça ser, por si só, um problema, o rechaço permanente de apreciação de qualquer questão para além da procedimental merece ser superado, assim como a ausência de critérios mínimos para que as questões levadas sejam, ou não, consideradas *interna corporis*.

Decerto, o melhor panorama é aquele em que a atuação da jurisdição é desnecessária, pois o mecanismo foi utilizado em razão e na maneira como estabelecido na Constituição. A sua observância, cabe lembrar, impõe-se a todos os poderes constituídos, assim como ao povo e a cada integrante da cidadania. A força normativa da Constituição depende desse compromisso. Não há, em um Estado Democrático de Direito, a necessidade de que alguém salve o Brasil do (eventual) naufrágio. “E assim prosseguimos, botes contra a corrente, impelidos incessantemente para o passado”.<sup>623</sup>

---

<sup>623</sup> FITZGERALD, Francis Scott. *O Grande Gatsby*. Tradução: Breno Silveira. São Paulo: Abril Cultural, 1980, p. 221. No original: “So we beat on, boats against the current, borne back ceaselessly into the past”, p. 193 (FITZGERALD, Francis Scott. *The Great Gatsby*. Ano da publicação: 1925. Domínio Público. Disponível em: [https://archive.org/details/the-great-gatsby\\_1922/mode/2up](https://archive.org/details/the-great-gatsby_1922/mode/2up). Acesso em: 5 maio 2023).

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. As imunidades parlamentares na Constituição brasileira de 1988. *In: Associação Portuguesa de Direito Constitucional. Separata de Anuário Português de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. v. 3. p. 87-110.

ALMEIDA, João Guilherme Walski de. *Decadência democrática e lawfare: indícios da corrosão do ideal democrático por meio do sistema de justiça*. 2021. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

ALONSO GARCÍA, Maria Nieves. Los Decreta de León de 1188 como piedra fundacional del Estado de Derecho y la legalidade. *Ivs Fvgit*, Zaragoza, v. 22, p. 231-247, 2019.

AMORIM, Felipe. Só o Judiciário pode salvar Brasil do naufrágio, diz ministro do STF. *UOL*, 4 set. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/09/04/so-o-judiciario-pode-salvar-brasil-do-naufragio-diz-ministro-do-stf.html>. Acesso em: 5 maio 2023.

ANUÁRIO DA JUSTIÇA. *80.000.000 de motivos*. Número de processos em tramitação é uma prova da confiança da sociedade no Judiciário. São Paulo: Consultor Jurídico, 2022.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Ética e Decoro Parlamentar no Brasil e nos EUA: Integração dos Instrumentos de Controle para Mudança Social*. 2. ed. Brasília: Entrelivros, 2007.

ARAÚJO, Eduardo Borges. *A teoria liberal do poder constituinte: uma análise das críticas da comunidade jurídica às propostas de reforma excepcional da Constituição*. 2015. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ASSIS, Machado de. *O Alienista*. Rio de Janeiro: Antofágica, 2019. Ilustrações de Candido Portinari.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 10, n.º 39, p. 27-64, jan./mar. 2010.

BALEEIRO, Aliomar. *Alguns andaimes da constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019 [1950].

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Imunidades parlamentares. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n.º 68, p. 33-64, out./dez. 1980.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Relações entre o Congresso e o STF em tempos de crise política. *Constituição & Democracia*, n.º 1, p. 12-13, 5 fev. 2006.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BARBOSA, Marialva. O Cruzeiro: uma revista síntese de uma época da história da imprensa brasileira. *CiberLegenda - Revista do Programa de Pós-graduação em Cinema e Audiovisual*, n.º 7, 2002.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. Constitucionalismo Abusivo e o Ataque ao Judiciário na Democracia Brasileira. In: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto. (Org.). *Crise das Democracias Liberais*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 421-442.

BARCELLOS, Ana Paula de. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões *interna corporis*. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n.º 2, p. 435-456, maio/ago. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, número especial, p. 23-50, 2015.

BERABA, Marcelo. O caso Ibsen Pinheiro. *Folha de S. Paulo, Ombudsman*, 22 ago. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ombudsma/om2208200401.htm>. Acesso em: 5 de maio 2023.

BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n.º 169, p. 65-94, jan./mar. 2006.

BLANCHET, Luiz Alberto; GABARDO, Emerson. A aplicação dos princípios de Direito Penal no Direito Administrativo: uma análise do princípio da insignificância econômica. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 12, n.º 47, p. 127-150, jan./mar. 2012.

BRAGA, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembleia Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998. v. 1.

BRASIL. Biblioteca Nacional Digital. *Diário da Noite, Ano 1949, Edição n.º 04953, p. 13*. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/221961\\_02/51121](http://memoria.bn.br/DocReader/221961_02/51121). Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Biblioteca Nacional Digital. *Diário da Noite, Ano 1949, Edição n.º 04954, p. 18*. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/221961\\_02/51150](http://memoria.bn.br/DocReader/221961_02/51150). Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Biblioteca Nacional Digital. *Diário da Noite, Ano 1949, Edição n.º 04967, p. 1*. Disponível em: [http://memoria.bn.br/docreader/221961\\_02/51445](http://memoria.bn.br/docreader/221961_02/51445). Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Biografia de Barreto Pinto. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/130432/biografia>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. *Quadro histórico artigo 55 da Constituição Federal de 1988*. [Mensagem institucional]. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37820>. Acesso em: 5 maio 2023.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n.º 1, p. 346-388, jan./mar. 2016.

CAMPOS, Ana Cristina; GUEDES, Ciça. “Licenciado, eu não tinha como quebrar decoro”. *O Globo*, Rio de Janeiro e São Paulo, ano 2005, n.º 26294, O País, p. 5, 3 ago. 2005.

CARDOZO, José Eduardo. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Consulta n. 001/2007. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*, n.º 4, p. 4-33, 2011.

CERQUEIRA NETO, José Nunes de. *A inércia da tradição*. Brasília: Colenda, 2022.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de. *Marbury versus Madison: uma leitura crítica*. Curitiba: Juruá, 2017.

COELHO, Fernando Nagib Marcos. John Locke e as prerrogativas monárquicas: um problema clássico do liberalismo político. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, v. 43, n.º 1, 2022.

CONJUR. STF nega retorno de José Dirceu à Câmara. *Consultor Jurídico*, 30 mar. 2006. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2006-mar-30/stf\\_nega\\_retorno\\_jose\\_dirceu\\_camara](https://www.conjur.com.br/2006-mar-30/stf_nega_retorno_jose_dirceu_camara). Acesso em: 5 maio 2023.

CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. Democracia Representativa: revisitando John Stuart Mill. *Revista de Informação Legislativa*, v. 52, n.º 206, p. 245-270, abr./jun. 2015.

COSSO, Roberto. Congresso protege parlamentares de ações. *Folha de S. Paulo*, 5 ago. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0508200109.htm>. Acesso em: 5 maio 2023.

COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.). *O Estado de Direito: história, teoria*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 95-198.

COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010.

DAWOOD, Yasmin, Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review. *University of Toronto Law Journal*, v. 62, n.º 4, p. 499-561, out. 2012.

DIAS, Roberto; LAURENTIIS, Lucas de. Imunidades parlamentares e abusos de direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa*, v. 49, n.º 195, p. 7-24, jul./set. 2012.

DIXON, Rosalind. *Responsive Judicial Review: Democracy and Dysfunction in the Modern Age*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2022.

ECO, Umberto. *Número zero*. Tradução: Ivone Benedetti. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019.

FACHIN, Melina Girardi; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Caso Márcia Barbosa: o dever de casa que o Estado brasileiro tem a fazer. *JOTA*, 26 nov. de 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/caso-marcia-barbosa-dever-de-casa-estado-brasileiro-tem-a-fazer-26112021>. Acesso em: 5 maio 2023.

FACHIN, Melina Girardi; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Entre a imunidade formal e a impunidade material: uma análise a partir do caso Márcia Barbosa de Souza. In: SOBREIRA, Renan Guedes; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. (Coord.). *Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal*. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2022, v. 1, p. 155-177.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. A Imunidade Formal em relação ao Processo após a Emenda Constitucional 35/2001: Uma breve análise dogmática e jurisprudencial. *Revista Jurídica Democracia, Direito & Cidadania*, v. 1, n.º 2, p. 1-8, nov. 2010.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 1977 [1972-1974]. v. 1.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022 [1981].

FITZGERALD, Francis Scott. *O Grande Gatsby*. Tradução: Breno Silveira. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

FITZGERALD, Francis Scott. *The Great Gatsby*. Ano da publicação: 1925. Domínio Público. Disponível em: [https://archive.org/details/the-great-gatsby\\_1922/mode/2up](https://archive.org/details/the-great-gatsby_1922/mode/2up). Acesso em: 5 maio 2023.

FLORENTINO, Guilherme. *Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2022.

FOLHA DE S. PAULO – DA SUCURSAL DE BRASÍLIA. Câmara aprova Código de Ética após nove anos. *Folha de S. Paulo*, 5 ago. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0410200113.htm>. Acesso em: 5 maio 2023.

FONSECA, Ricardo Marcelo. *Introdução teórica à história do direito*. 1. ed. (ano 2009), 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

GALLUCCI, Mariângela; GRANER, Fabio. STF rejeita recurso de Dirceu e abre caminho para cassação: por 7 votos a 3, ministros rejeitam tese de que ele não poderia ser processado como parlamentar, pois na época estava no governo. *O Estado de S. Paulo*, Brasília, ano 2005, n.º 40910, p. A4, 20 out. 2005.

GARCIA LÓPEZ, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*. Madrid: Tecnos, 1989.

GODOY, Miguel Gualano de; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. A expansão da competência do Plenário Virtual do STF: colegialidade formal e déficit de deliberação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, nº 1, p. 276-295, abr. 2022.

GOLTZMAN, Elder Maia. *Liberdade de expressão e desinformação em contextos eleitorais: parâmetros de enfrentamento com base nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GONZÁLEZ DÍEZ, Emiliano (dir.); GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther (coord.). *Las Cortes de León: cuna del Parlamentarismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

GROSSI, Paolo. *A ordem jurídica medieval*. Tradução: Denise Rossato Agostinetti. Revisão técnica: Ricardo Marcelo Fonseca. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal; Subgrupo Glossário Legislativo. *Glossário de termos legislativos*. 1. ed. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018.

GUIMARÃES, Abel Balbino. *Ensaio sobre as Imunidades Parlamentares*. Cuiabá: Janina, 2010.

GUSKOW, Miguel. Imunidades parlamentares. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 22, n.º 0, p. 166-178, 1985.

HAJE, Lara. Decisão sobre Donadon poderá acelerar votação da PEC do voto aberto, *Agência Câmara Notícias*, 29 ago. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/413130-decisao-sobre-donadon-podera-acelerar-votacao-da-pec-do-voto-aberto/>. Acesso em: 5 maio 2023.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões Parlamentares de Inquérito: limites às restrições aos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. 6. ed. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998 [1934].

KREUZ, Leticia Regina Camargo. *Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional*. 2020. 295 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2020.

KURANAKA, Jorge. *Imunidades parlamentares*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

LAGO, Rudolfo; SANDER, Leticia. STF deixa Dirceu nas mãos da Câmara: deputado não consegue barrar processo de cassação na Justiça. Conselho de Ética vota seu destino amanhã. *Correio Braziliense*, Brasília, ano 2005, n.º 15495, p. 2, 20 out. 2005.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2005.

LISOWSKI, Telma Rocha. *Mandato parlamentar e crise de representatividade: instrumentos de perda e reforma do sistema*. Curitiba: Juruá, 2018.

LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. 20. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

LOSA CONTRERAS, Carmen. Bibliografía. *Anuario de Historia del Derecho Español (2018-2019)*. ISSN 2659-8981. Disponível em: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/anuario.php?id=H\\_2018-2019](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/anuario.php?id=H_2018-2019). Acesso em: 5 maio 2023.

MAZZA, Luigi. A bancada turbinada da bala. *Piauí*, 04 out. 2022 (atual. 06 out. 2022). Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/bancada-turbinada-da-bala>. Acesso em: 07 out. 2022.

MEYER, Emilio Peluso Neder. Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary Branch's Political and Authoritarian Character. *German Law Journal*, v. 19, n.º 4, p. 727-768, 2018.

MONTEIRO, Maurício Gentil. A limitação da imunidade parlamentar: apontamentos sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 35/2001. *Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe*, n.º 2, p. 347-360, 2002.

MORAES, Alexandre de. Imunidades Parlamentares. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 21, p. 45-64, jan.-mar. 1998. In: *Revista dos Tribunais Online*, DTR\1998\11.

MORAES, Alexandre de. Congresso finalmente adota voto aberto para cassações. *Consultor Jurídico*, 6 dez. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-dez-06/justica-comentada-congresso-finalmente-adota-voto-aberto-cassacoes>. Acesso em: 5 maio 2023.

MOURA, Suellen Patrícia. *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: separação de poderes e constituição radical*. 2019. 248 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Os conselhos de ética parlamentar. In: SOBREIRA, Renan Guedes; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. (Org.). *PARLA Brasil! Debates em Direito Parlamentar*. 1. ed. Curitiba, 2022, p. 110-134.

NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1997.

NOBRE, Noéli. Conselho de Ética pode votar nesta quarta-feira novo regulamento do colegiado. *Agência Câmara Notícias*, 23 fev. 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/738883-conselho-de-etica-pode-votar-nesta-quarta-feira-novo-regulamento-do-colegiado>. Acesso em: 5 maio 2023.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; PINTO, Lucas Pieczareka Guedes; PENHA, Gerhard de Souza. Revisão judicial dos processos de cassação de mandato por quebra de parlamentar sob a ótica do minimalismo: uma análise do Caso Renato Freitas. *Revista do Legislativo Paranaense*, n.º 6, p. 25-47, out. 2022.

PACHECO, Luciana Botelho; RICCI, Paolo. *Normas regimentais da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]: do império aos dias de hoje*. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. v. 1. (Série memória e análise de leis; n.º 7).

PÁDUA, Thiago Santos. O Ato Institucional nº 5 e o Supremo Tribunal Federal como seu “Banco de Prova”: o processo da ‘greve do sexo’ no STF. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Brasília: IDP, ano 5, v. 2, ago./dez. 2012.

PAIVA, Mozart Vianna de. Prefácio. In: PACHECO, Luciana Botelho; RICCI, Paolo. *Normas regimentais da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]: do império aos dias de hoje*. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. v. 1. (Série memória e análise de leis; n.º 7), p. 9-12.

PICININI, Joel. *O controle jurisdicional dos atos políticos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Reflexões sobre cassação de mandato por quebra de decoro. *Consultor Jurídico*, 7 out. 2006. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2006-out-07/reflexoes\\_cassacao\\_mandato\\_quebra\\_decoro](https://www.conjur.com.br/2006-out-07/reflexoes_cassacao_mandato_quebra_decoro). Acesso em: 5 maio 2023.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A, 1965.

PIOVESAN, Eduardo; SIQUEIRA, Carol. Câmara mantém mandato do deputado Natan Donadon, preso há dois meses. *Agência Câmara Notícias*, 28 ago. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/413103-camara-mantem-mandato-do-deputado-natan-donadon-presos-ha-dois-meses/>. Acesso em: 3 maio 2023.

PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite. A imunidade parlamentar no Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 42/2003, p. 190-206, jan-mar. 2003. In: *Revista dos Tribunais Online*, DTR\2003\50.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 4. ed. rev. e aum. São Paulo: Max Limonad, 1963 [1947]. 2 t.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. 2. ed. rev. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 1970. 3 t.

PORTELLA, Luiza Cesar. *Desinformação e democracia: um panorama jurídico eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.º 67, p 15-47, 2006.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juizes: impeachment na Constituição de 1988*. 2017. 322 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2017.

REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 2, n.º 10, p. 87-93, out./dez. 1969. In: *Revista dos Tribunais Online*, DTR\2012\1112.

RECONDO, Felipe. O xeque-mate de Teori Zavascki. *JOTA*, 5 maio 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-xeque-mate-de-teori-zavascki-05052016>. Acesso em: 5 maio 2023.

RICHARDSON, Henry Gerald. The Origins of Parliament. *Transactions of the Royal Historical Society*, v. 11, p. 137-183, dez. 1928.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, ano 34, n.º 136, p. 5-28, out./dez. 1997.

RUSSOMANO, Rosah. Imunidade Parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, v. 21, n.º 81, p. 243-258, jan./mar. 1984.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 1, n.º 1, p. 25-40, 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. *Reforma Política*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n.º 117, p. 193-217, jul./dez. 2018.

SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n.º 224, p. 79-104, out./dez. 2019.

SALGADO, Eneida Desiree; MOURA, Suellen Patrícia; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Caso Natan Donadon, Ação Penal n. 396. In: SOBREIRA, Renan Guedes; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. (Coord.). *Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal*. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2022, v. 1, p. 13-41.

SAMPAIO, Nelson de Souza. Prerrogativas do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n.º 67, p. 77-110, jul./set. 1980.

SATHLER, André Rehbein; SATHLER, Malena Rehbein. Representação e Parlamento: uma abordagem sócio genética. *Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]*, v. 31, n.º 91, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/319105/2016>. Acesso em: 5 maio 2023.

SCHREIBER, Mariana. Prisão de Daniel Silveira decretada por STF é abusiva? *BBC News Brasil*, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56105141>. Acesso em: 5 maio 2023.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SENADO FEDERAL. Plenário mantém prisão de Delcídio do Amaral. *Portal do Senado Federal*, 26 nov. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/renan-calheiros/plenario-mantem-prisao-de-delcidio-do-amaral>. Acesso em: 5 maio 2023.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. (até a Emenda Constitucional n. 99 de 14.12.2017). São Paulo: Malheiros, 2018 [1976].

SOBREIRA, Renan Guedes. *Inviolabilidad de opinión parlamentaria en España*. Curitiba: Editora Íthala, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. *30 anos da CF em 30 julgamentos: uma radiografia do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

REZENDE, Renato Monteiro de. *O Voto Secreto Parlamentar - seu histórico no Brasil e seu tratamento no Direito Comparado*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2019 (Texto para Discussão n.º 256). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 5 maio 2023.

SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Iniciativa de lei. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto. (Coord.). *Dicionário das Eleições*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2020, v. 1. p. 395-396.

TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1998.

TEIXEIRA, Carla Costa. Decoro e imunidade parlamentar: as relações entre os domínios político e jurídico. *Anuário Antropológico*, v. 22, n.º 1, p. 139-160, jun. 1998.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal – STF*. 2004. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). *International Memory of the World Register: The Decreta of León of 1188*. Espanha: UNESCO, 2013. Disponível em: <https://en.unesco.org/memoryoftheworld/registry/251>. Acesso em: 5 maio 2023.

VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, n.º 44, p. 25-45, mar./abr. 1985.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VILHENA, Carlos Alberto. Decoro não é decoração. *Estadão*, 3 abr. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaio/espaco-aberto/decoro-nao-e-decoracao/>. Acesso em: 5 maio 2023.

YANKWICH, Léon R. The Immunity of Congressional Speech. Its Origin, Meaning and Scope. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 99, n.º 7, p. 960-977, maio 1951.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.º 67, p. 139-190, 2006.

### **Atas**

BRASIL. *Ata da sessão secreta do dia vinte e sete de maio de mil novecentos e quarenta e nove*. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1949, n.º 98, p. 4384-4386, 28 maio 1949.

BRASIL. *Ata da 91ª sessão da Câmara dos Deputados, deliberativa, extraordinária, vespertina, da 2ª sessão legislativa ordinária, da 55ª Legislatura*. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano LXXI, n.º 56, p. 8-120, 18 abr. 2016.

### **Atos**

BRASIL. *Ato do Comando Supremo da Revolução n.º 1, de 10 de abril de 1964*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 1964, p. 3217, 10 abr. 1964.

BRASIL. *Ato do Comando Supremo da Revolução n.º 2, de 10 de abril de 1964*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 1964, p. 3217, 10 abr. 1964.

BRASIL. *Ato da Mesa da Câmara dos Deputados n.º 134, de 31/05/1989*. Declara a perda de mandato do deputado Felipe Cheidde e do deputado Mário Bouchardet. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1989, n.º 53, p. 4368, 2 jun. 1989. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1989, n.º 73, p. 4681, 10 jun. 1989.

BRASIL. *Ato da Mesa da Câmara dos Deputados n.º 137, de 28/06/1989*. Dispõe sobre a perda de mandato do deputado Felipe Cheidde. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1989, n.º 85, p. 6437, 1 jul. 1989.

### **Projetos de Lei**

BRASIL. *Projeto de Lei Complementar n.º 191, de 1994*. Discussão, em turno único, do Projeto de Lei Complementar n.º 181, de 1994, que “altera a redação do art. 1º, inciso I, alínea, **b**, da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, para elevar de três para oito anos o prazo de inelegibilidade para os parlamentares que perderem o mandato por falta de decoro parlamentar e instituir a inabilitação para o exercício da função pública pelo mesmo período”. Pendente de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 18, p. 1785-1787, 10 fev. 1994.

### **Projetos de Resolução**

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 23 de 1949 e Parecer (discussão e votação em Plenário)*. Declara perdido o mandato do Deputado Edmundo Barreto Pinto. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1949, n.º 98, p. 4384-4386, 28 maio 1949.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 70, de 1991 (Processo n.º 024755)*. Declara a perda do mandato do Deputado Jabes Rabelo. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1991, suplemento ao n.º 151, 2 nov. 1991.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 194, de 1993*. Declara a perda do mandato dos Deputados Onaireves Moura, Nobel Moura e Itsuo Takayama. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1993, suplemento ao n.º 201, 9 dez. 1993.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 206, de 1994*. Declara a perda do mandato do Deputado Carlos Benevides. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento A ao n.º 052, 12 abr. 1994.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 205, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*. Decreta a perda da qualidade de suplente e do conseqüente direito ao exercício do mandato de Deputado Federal por parte do Suplente Féres Nader, por falta de decoro no exercício da função. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 054, p. 5573-5620, 14 abr. 1994.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 209, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato da Deputada Raquel Cândido. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 58, p. 6198-6247, 20 abr. 1994.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 207, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato do Deputado Fábio Raunheitti. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 58, p. 6131-6198, 20 abr. 1994.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 211, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato do Senhor Deputado Ibsen Pinheiro. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 72, p. 7980-8079, 19 maio 1994.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 212, de 1994 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato do Deputado José Geraldo. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 86, p. 9673-9719, 16 jun. 1994.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 180, de 1998 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato do Senhor Deputado Sérgio Augusto Naya. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1998, n.º 64, p. 9985-10032, p. 10113-10153, 16 abr. 1998.

BRASIL. *Projeto de Resolução s/n.º*. Declara a perda do mandato do Deputado Talvane Albuquerque por quebra de decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano 1999, suplemento ao n.º 53, 26 mar. 1999.

BRASIL. *Projeto de Resolução s/n.º, de 1999 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato do Deputado Talvane Albuquerque por quebra de decoro parlamentar. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1999, n.º 60, p. 14057-14126, 8 abr. 1999.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 1, de 1999*. Declara a perda do mandato do Deputado Hildebrando Pascoal, por quebra de decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano 1999, suplemento ao n.º 151, 17 set. 1999.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 1, de 1999 (discussão e votação em Plenário)*. Declara a perda do mandato do Deputado Hildebrando Pascoal, por quebra de decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano 1999, n.º 155, p. 43928-43994, 23 set. 1999.

BRASIL. *Projeto de Resolução n.º 66 e Parecer n.º 667, de 2000*. Decreta a perda do mandato do Senador Luiz Estevão. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, ano 2000, n.º 104, p. 13486-13553, 22 jun. 2000.

### **Propostas de Emenda à Constituição**

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n.º 34/1995*, Autor: Domingos Dutra (PT/MA) e outros, apresentada em 23/03/1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14282>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n.º 610/1998 (No Senado, n.º 2/1995)*, Autor: Ronaldo Cunha Lima (PMDB/PB) e outros, apresentada em 19/06/1998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14848>. Acesso em: 5 maio 2023.

### **Relatórios**

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito*. 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, fatos do conhecimento do Congresso Nacional, e outros divulgados pela imprensa, contendo denúncias concretas a respeito da existência de irregularidades praticadas por integrantes de Tribunais Superiores, de Tribunais Regionais, e de Tribunais de Justiça. *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito*. 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/82033>. Acesso em: 5 maio 2023.

### **Representações**

BRASIL. Câmara dos Deputados (Conselho de Ética). *Representação n.º 7, de 2016*. Requerente: Partido Verde (PV). Representado: Dep. Jair Bolsonaro. Relator: Deputado Odorico Monteiro. Parecer Preliminar Vencedor do Deputado Marcos Rogério. Brasília, 09 nov. 2016.

### **Resoluções**

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 22, de 27/05/1949*. Declara a perda do mandato do deputado Edmundo Barreto Pinto. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1949, n.º 98, p. 4381, 28 maio 1949.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 13, de 07/11/1991*. Declara a perda de mandato do deputado Jabes Rabelo. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1991, suplemento ao n.º 154, p. 1, 7 nov. 1991.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 53, de 15/12/1993*. Declara a perda de mandato do deputado Nobel Moura. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1993, suplemento ao n.º 204, p. 2, 17 dez. 1993.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 54, de 15/12/1993*. Declara a perda de mandato do deputado Itsuo Takayama. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1993, suplemento ao n.º 204, p. 2-3, 17 dez. 1993.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 55, de 15/12/1993*. Declara a perda de mandato do deputado Onaireves Moura. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1993, suplemento ao n.º 204, p. 3, 17 dez. 1993.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 61, de 13/04/1994*. Decreta a perda da qualidade de suplente e do conseqüente direito do exercício do mandato de Deputado Federal, por parte do suplente Féres Nader, por falta de decoro no exercício da função. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento ao n.º 054, p. 2, 14 abr. 1994.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 62, de 13/04/1994*. Declara a perda de mandato do deputado Carlos Eduardo Benevides Neto. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento ao n.º 054, p. 3, 14 abr. 1994.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 63, de 19/04/1994*. Decreta a perda do mandato do Deputado Fábio Raunheitti. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento ao n.º 58, p. 2, 20 abr. 1994.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 64, de 19/04/1994*. Declara a perda do mandato da Deputada Raquel Cândido. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento ao n.º 58, p. 3, 20 abr. 1994.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 65, de 18/05/1994*. Declara a perda do mandato do Deputado Ibsen Pinheiro. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, n.º 72, p. 8079, 19 maio 1994.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 68, de 15/06/1994*. Declara a perda de mandato do Deputado José Geraldo. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1994, suplemento B ao n.º 86, p. 2, 16 jun. 1994.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 25, de 15/04/1998*. Declara a perda de mandato do Senhor Deputado Sérgio Augusto Naya. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano 1998, suplemento A ao n.º 64, p. 3, 16 abr. 1998.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 3, de 07/04/1999*. Declara a perda de mandato do Senhor Deputado Talvane Albuquerque. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1999, suplemento ao n.º 60, p. 3, 8 abr. 1999.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 6, de 22/09/1999*. Declara a perda do mandato do Deputado Hildebrando Pascoal, por quebra de decoro parlamentar. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano 1999, suplemento ao n.º 155, p. 3, 23 set. 1999.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 32, de 04/05/2005*. Declara a perda de mandato do Senhor Deputado André Luiz. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano LX, suplemento ao n.º 067, p. 32, 5 maio 2005.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 33, de 14/09/2005*. Declara a perda de mandato do Senhor Deputado Roberto Jefferson. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano LX, suplemento ao n.º 159, p. 3, 15 set. 2005.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 35, de 1º/12/2005*. Declara a perda do mandato do Senhor Deputado José Dirceu de Oliveira e Silva por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Diário do Congresso Nacional: seção 1, Brasília, DF, ano LX, suplemento ao n.º 210, p. 3, 1º dez. 2005.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 38, de 15/03/2006*. Declara a perda do mandato do Senhor Deputado Pedro Corrêa por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF, ano LXI, suplemento ao n.º 44, p. 3, 16 mar. 2006.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 53, de 12/02/2014*. Declara a perda do mandato do Deputado NATAN DONADON, por procedimento incompatível com o decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano LXIX, suplemento ao n.º 12, p. 3, 13 fev. 2014.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 59, de 10/12/2014*. Declara a perda do mandato do Deputado ANDRÉ VARGAS por conduta incompatível com o decoro parlamentar.

Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano LXIX, suplemento ao n.º 191, p. 3, 11 dez. 2014.

BRASIL. *Resolução da Câmara dos Deputados n.º 18, de 12/09/2016*. Declara a perda do mandato do Deputado EDUARDO CUNHA por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados: Brasília, DF, ano LXXI, suplemento ao n.º 159, p. 3, 13 set. 2016.

BRASIL. *Resolução do Senado Federal n.º 51, de 28/06/2000*. Decreta a perda do mandato do Senador Luiz Estevão. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, ano LV, n.º 107, p. 14008, 29 jun. 2000.

BRASIL. *Resolução do Senado Federal n.º 20, de 11/07/2012*. Decreta a perda do mandato do Senador Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, ano LXVII, n.º 108, p. 35797, 12 jul. 2012.

BRASIL. *Resolução do Senado Federal n.º 21, de 10/05/2016*. Decreta a perda do mandato do Senador Delcídio do Amaral Gomez. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, ano LXXI, n.º 63, p. 341, 11 maio 2016.

### **Processos judiciais**

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (Plenário). *Registro de candidatura n.º 0600657-89.2022.6.26.0000*. Requerentes: Eduardo Cosentino da Cunha, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Estado de São Paulo. Impugnante: Procuradoria Regional Eleitoral. Relator: Juiz Marcio Kayatt. São Paulo, 14 set. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Decisão monocrática). *Agravo de Instrumento n.º 1023359-25.2022.4.01.0000*. Polo ativo: Eduardo Cosentino da Cunha. Polo passivo: União Federal. Relator: Desembargador Carlos Augusto Pires Brandão. Brasília, 21 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Plenário). *Habeas Corpus n.º 374/SP*. Impetrante: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Paciente: Luiz Alberto Fratini. Relator: Ministro Eduardo Ribeiro. Brasília, julgado em: 29 fev. 2000, DJ: 24 mar. 2000.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Plenário). *Representação n.º 149442/DF*. Representante: Ministério Público Federal. Representado: Geraldo Gurgel de Mesquita Júnior. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, julgado em: 21 jun. 2012, DJe: 21 ago. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 1161/DF*. Impetrante: Edmundo Barreto Pinto. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Hahnemann Guimarães. Brasília, julgado em: 30 jan. 1952, DJ: 26 jun. 1952.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Representação n.º 786/DF*. Representante: Procurador-Geral da República. Representado: Márcio Moreira Alves. Relator: Ministro Aliomar Baleeiro. Brasília, julgado em: 12 nov. 1969, DJ: 29 dez. 1969.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Medida Cautelar em Mandado de Segurança n.º 20962/DF*. Impetrante: Felipe Cheidde. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 13 jun. 1989, DJ: 16 jun. 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 20962/DF*. Impetrante: Felipe Cheidde. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 29 jun. 1989, DJ: 1º ago. 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 396/DF*. Indiciado: Fábio Feldmann. Vítima: Humberto Coutinho de Lucena. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, julgado em: 21 set. 1989. DJ: 20 abr. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 390/RO*. Indiciado: Raquel Cândido e Silva. Vítima: Jerônimo Garcia Santana. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, julgado em: 27 set. 1989, DJ: 27 out. 1989

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 20992/DF*. Impetrante: Felipe Cheidde. Impetrada: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Carlos Velloso. Brasília, julgado em: 12 dez. 1990, DJ: 23 abr. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito n.º 510/DF*. Representante: Max Freitas Mauro. Indiciado: Senador Gerson Camata. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, julgado em: 1º fev. 1991, DJ: 19 mar. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Habeas Corpus n.º 69082/DF*. Impetrante: Antonio Ponce. Paciente: Jabes Pinto Rabelo. Coatora: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 5 nov. 1991, DJ: 11 nov. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21423/DF*. Impetrante: Jabes Pinto Rabelo. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 5 nov. 1991, DJ: 11 nov. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21360/DF*. Impetrante: Antônio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 13 ago. 1991, DJ: 16 ago. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 687/SP*. Indiciado: Jabes Pinto Rabelo. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, julgado em: 25 ago. 1999. DJ: 9 nov. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21443/DF*. Impetrante: Jabes Pinto Rabelo. Impetrada: Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 19 dez. 1991, DJ: 3 fev. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21360/DF*. Impetrante: Antônio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Redator do Acórdão: Ministro Marco Aurélio. Brasília, julgado em: 12 mar. 1992, DJ: 23 abr. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21443/DF*. Impetrante: Jabes Pinto Rabelo. Impetrada: Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, julgado em: 22 abr. 1992, DJ: 21 ago. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 503/RJ*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Ronaldo César Coelho. Vítima: Leonel de Moura Brizola. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, julgado em: 24 jun. 1992, DJ: 26 mar. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21831/DF*. Impetrantes: Itsuo Takayama, Onaireves Moura e Antônio Nobel Moura. Impetrado: Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 30 nov. 1993, DJ: 7 dez. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21845/DF*. Impetrante: Itsuo Takayama. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 7 dez. 1993, DJ: 14 dez. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21849/DF*. Impetrante: Antônio Nobel Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 7 dez. 1993, DJ: 15 dez. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21846/DF*. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 7 dez. 1993, DJ: 15 dez. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21848/DF*. Impetrante: Itsuo Takayama. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 8 dez. 1993, DJ: 13 dez. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21850/DF*. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 9 dez. 1993, DJ: 15 dez. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21862/DF*. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 14 dez. 1993, DJ: 1º fev. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Petição n.º 842/RJ*. Requerente: Fábio Raunheitti. Requerido: Mesa Diretora da Câmara Federal. Relator: Ministro Presidente. Brasília, 11 jan. 1994, DJ: 1º fev. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21920/DF*. Impetrante: José Geraldo Ribeiro. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 11 fev. 1994, DJ: 21 fev. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21920/DF*. Impetrante: José Geraldo Ribeiro. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 25 fev. 1994, sem publicação no DJ.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito (Queixa-Crime) n.º 681/SP*. Querelante: Aloysio Correa de Azevedo. Querelada: Maria Aparecida Campos (Cidinha Campos). Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, julgado em: 9 mar. 1994, DJ: 22 abr. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21920/DF*. Impetrante: José Geraldo Ribeiro. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Ministro Néri da Silveira. Brasília, julgado em: 17 mar. 1994, DJ: 14 nov. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21967/DF*. Impetrante: Féres Osraia Nader. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 5 abr. 1994, DJ: 8 abr. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 21998/DF*. Impetrante: Raquel Cândido. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 18 abr. 1994, DJ: 26 abr. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 22005/DF*. Impetrante: Féres Osraia Nader. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 28 abr. 1994, DJ: 3 maio 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 22019/DF*. Impetrante: Ibsen Pinheiro. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 18 maio 1994, DJ: 20 maio. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 22005/DF*. Impetrante: Féres Osraia Nader. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, julgado em: 26 maio 1994, DJ: 30 set. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 22040/DF*. Impetrante: Féres Osraia Nader. Impetrada: Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 22 jun. 1994, DJ: 27 jun. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21861/DF*. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 29 set. 1994, DJ: 21 set. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito n.º 803/SP*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Maurici Mariano. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, julgado em: 30 ago. 1995, DJ: 13 out. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 925/GO*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Naphthali Alves de Souza. Relator: Ministro Celso de Mello. Redator do Acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, julgado em: 8 nov. 1995, DJ: 15 ago. 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23077/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrado: Relator da Comissão de Constituição

e Justiça e de Redação da Câmara Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 18 mar. 1998, DJ: 24 mar. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23077/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrado: Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 19 mar. 1998, DJ: 25 mar. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23090/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrado: Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 26 mar. 1998, DJ: 31 mar. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23090/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrado: Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 26 mar. 1998, DJ: 1º abr. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Nelson Jobim). *Mandado de Segurança n.º 23090/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrado: Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 31 mar. 1998, DJ: 6 abr. 1998

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23116/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Marconi Perillo, Nelson Otoch. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 2 abr. 1998, DJ: 20 abr. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Celso de Mello). *Mandado de Segurança n.º 23116/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Marconi Perillo, Nelson Otoch. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 24 jul. 1998, DJ: 6 ago. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23179/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Marconi Perillo, Nelson Otoch. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 29 jun. 1998, sem publicação no DJ.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Celso de Mello). *Mandado de Segurança n.º 23116/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Marconi Perillo, Nelson Otoch. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 30 jun. 1998, DJ: 10 ago. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Agravo Regimental em Mandado de Segurança n.º 23179/DF*. Impetrante: Sérgio Augusto Naya. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Marconi Perillo, Nelson Otoch. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, julgado em: 1º jul. 1998, DJ: 16 out. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n.º 210917/RJ*. Recorrente: Maria Aparecida Campos Straus (Cidinha Campos). Recorrido: José Jayme de

Souza Santoro. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, julgado em: 12 ago. 1998, DJ: 18 jun. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Habeas Corpus n.º 78093/AM*. Paciente: Ronaldo Lázaro Tiradentes. Impetrante: Ronaldo Lázaro Tiradentes. Coator: Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, julgado em: 11 dez. 1998, DJ: 16 abr. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23388/DF*. Impetrante: Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque Neto. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 5 abr. 1999, DJ: 12 abr. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23529/DF*. Impetrante: Hildebrando Pascoal Nogueira Neto. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 22 set. 1999, DJ: 28 set. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 23388/DF*. Impetrante: Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque Neto. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, julgado em: 25 nov. 1999, DJ: 20 abr. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 23529/DF*. Impetrante: Hildebrando Pascoal Nogueira Neto. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, julgado em: 27 set. 2000, DJ: 23 mar. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Inquérito n.º 1684/PR*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Moacir Piovesan. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 22 nov. 2001, DJ: 18 fev. 2001

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 1566/AC*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciados: José Aleksandro da Silva, Gisélia Nascimento da Silva, Carlos Alberto Santiago de Mello, Arivaldo Barbosa Moreira, Evaldo Pereira Ribério, Jairo da Silva Carioca, José Freire da Silva, Leoneide Vieira Coêlho. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, julgado em: 18 fev. 2002, DJ: 22 mar. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito (Queixa-Crime) n.º 1710/SP*. Querelante: Luiz Antonio Sampaio Gouveia. Querelado: José Roberto Batochio. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, julgado em: 27 fev. 2002, DJ: 28 jun. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 1024/PR*. Autor: Ministério Público Federal. Denunciado: Ricardo José Magalhães Barros. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, julgado em: 21 nov. 2002, DJ: 04 mar. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Inquérito n.º 1400/PR*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Roberto Requião de Mello e Silva. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, julgado em: 04 dez. 2002, DJ: 10 out. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 24458/DF*. Impetrante: Francisco Pinheiro Landim. Impetrados: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Celso de Melo. Brasília, julgado em: 18 fev. 2003, DJ: 21 fev. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito n.º 1958/AC*. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: João Correia Lima Sobrinho. Relator: Ministro Carlos Velloso. Redator do Acórdão: Ministro Carlos Britto. Brasília, julgado em: 29 out. 2003, DJ: 18 fev. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25128/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Corregedor da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 23 nov. 2004, DJ: 29 nov. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25128/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Corregedor da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 29 nov. 2004, DJ: 7 dez. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie, Vice-Presidente). *Mandado de Segurança n.º 25164/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Corregedor da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 20 dez. 2004, DJ: 01 fev. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25280/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 08 abr. 2005, DJ: 15 abr. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25286/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 08 mar. 2005, DJ: 15 mar. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2461/RJ*. Requerente: Partido Social Liberal (PSL). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, julgado em: 12 maio 2005, DJ: 7 out. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3208/RJ*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, julgado em: 12 maio 2005, DJ: 7 out. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25441/DF*. Impetrante: André Luiz Lopes da Silva. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Itamar Serpa. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 1º jul. 2005, sem publicação no DJ.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Nelson Jobim, Presidente). *Mandado de Segurança n.º 25539/DF*. Impetrantes: João Paulo Cunha, Josias Gomes da Silva, Luiz Carlos da Silva, Paulo Roberto Galvão da Rocha, José Mentor Guilherme

de Mello Neto, João Magno de Moura. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Sem distribuição. Brasília, 14 set. 2005, DJ: 23 set. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2797/DF*. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Requeridos: Presidente da República, Congresso Nacional. Brasília, julgado em: 15 set. 2005, DJ: 19 dez. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25539/DF*. Impetrantes: João Paulo Cunha, Josias Gomes da Silva, Luiz Carlos da Silva, Paulo Roberto Galvão da Rocha, José Mentor Guilherme de Mello Neto, João Magno de Moura. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 15 set. 2005, DJ: 23 set. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25539/DF*. Impetrantes: João Paulo Cunha, Josias Gomes da Silva, Luiz Carlos da Silva, Paulo Roberto Galvão da Rocha, José Mentor Guilherme de Mello Neto, João Magno de Moura, José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 3 out. 2005, DJ: 7 out. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25579/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Redator do Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, julgado em: 19 out. 2005, DJ: 24 ago. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25618/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Relator da Representação n.º 38/2005 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Comissão Mista Parlamentar dos Correios. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 25 out. 2005, sem publicação no DJ.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25618/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrado: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 27 out. 2005, DJ: 7 nov. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25542/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 14 nov. 2005, DJ: 21 nov. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25647/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, Presidência da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Britto. Redator do Acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, julgado em: 30 nov. 2005, DJ: 15 dez. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25542/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 7 dez. 2005, DJ: 16 dez. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie, Vice-Presidente). *Mandado de Segurança n.º 25765/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Sem distribuição. Brasília, 26 dez. 2005, DJ: 1 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie, Vice-Presidente). *Mandado de Segurança n.º 25765/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Sem distribuição. Brasília, 28 dez. 2005, DJ: 1 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Habeas Corpus n.º 87888/DF*. Impetrante: Evandro Diniz Soares. Paciente: José Dirceu de Oliveira e Silva. Coator: Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 3 fev. 2006, DJ: 13 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25742/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 13 fev. 2006, DJ: 20 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25900/DF*. Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 29 mar. 2006, sem publicação no DJ.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25742/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, julgado em: 5 abr. 2006, DJ: 25 ago. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 25898/DF*. Impetrante: Pedro da Silva Corrêa de Oliveira Andrade Neto. Impetrada: Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 07 abr. 2006, DJ: 18 abr. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Habeas Corpus n.º 89417/RO*. Paciente: José Carlos de Oliveira. Impetrante: Bruno Rodrigues. Coatora: Relatora da Representação nº 349/RO do Superior Tribunal de Justiça. Brasília, julgado em: 22 ago. 2006, DJ: 15 dez. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 25742/DF*. Impetrante: Roberto Jefferson. Impetrados: Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da

Mesa da Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, julgado em: 29 nov. 2006, DJ: 2 fev. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Reclamação n.º 4830/MG*. Reclamante: Bonifácio José Tamm de Andrada. Reclamado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, julgado em: 17 maio 2007, DJ: 15 jun. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Penal n.º 333/PB*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Revisor: Ministro Eros Grau. Brasília, julgado em: 5 dez. 2007, DJ: 11 abr. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 23801/DF*. Impetrante: Luiz Estêvão de Oliveira Neto. Impetrado: Presidente do Senado Federal, Senador Valmir Antônio Amaral. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 27 ago. 2010, DJe: 02 set. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Penal n.º 396/RO*. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Revisor: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 28 out. 2010, DJ: 28 abr. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Inquérito (Queixa-Crime) n.º 2915/PA*. Querelante: Antônio Nazaré Elias Correa. Querelado: Wladimir Afonso da Costa Rabelo. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, julgado em: 9 maio 2013, DJe: 31 maio 2013

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 31404/DF*. Impetrante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Presidente da Mesa do Senado Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 15 jun. 2012, DJe: 19 jun. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli). *Mandado de Segurança n.º 31407/DF*. Impetrante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Impetrados: Presidente da Mesa do Senado Federal, Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 jun. 2012, DJe: 20 jun. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 31404/DF*. Impetrante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 21 jun. 2012, DJe: 27 jun. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração na Ação Penal n.º 396/RO*. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Revisor: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 26 jun. 2013, DJe: 30 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem na Ação Penal n.º 396/RO*. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Revisor: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 26 jun. 2013, DJe: 4 out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 32326/DF*. Impetrante: Carlos Henrique Focesi Sampaio. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 2 set. 2013, DJe: 4 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 32299/DF*. Impetrante: Natan Donadon. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 3 set. 2013, DJe: 6 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Habeas Corpus n.º 121289/DF*. Impetrante: Itamar Augusto Aranha Ataíde Junior. Paciente: Natan Donadon. Coator: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 2 abr. 2014, DJe: 7 abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente). *Mandado de Segurança n.º 33088/DF*. Impetrantes: José Roberto Batochio, Michel Saliba Oliveira, Marcus Vinícius Bernardes Gusmão, André Luiz Vargas Ilário. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Relator da Representação n.º 25/2014 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 24 jul. 2014, DJe: 7 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente). *Mandado de Segurança n.º 33088/DF*. Impetrantes: José Roberto Batochio, Michel Saliba Oliveira, Marcus Vinícius Bernardes Gusmão, André Luiz Vargas Ilário. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Relator da Representação n.º 25/2014 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 29 jul. 2014, DJe: 8 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Reclamação n.º 19133/DF*. Reclamante: André Luiz Vargas Ilário. Reclamados: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 4 dez. 2014, DJe: 11 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 33360/DF*. Impetrante: André Luiz Vargas Ilário. Impetrado: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 10 dez. 2014, DJe: 12 dez. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Ação Cautelar n.º 4039/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Delcídio do Amaral Gomez, Diogo Ferreira Rodrigues, Edson Siqueira Ribeiro Filho, André Santos Esteves. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 24 nov. 2015, sem publicação no DJe.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Ação Cautelar n.º 4039/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Delcídio do Amaral Gomez, Diogo Ferreira Rodrigues, Edson Siqueira Ribeiro Filho, André Santos Esteves. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 25 nov. 2015, DJe: 13 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 33927/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 8 dez. 2015, DJe: 11 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 33927/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 17 fev. 2016, DJe: 22 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34015/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 17 fev. 2016, DJe: 22 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34037/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 29 fev. 2016, DJe: 2 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34064/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 16 mar. 2016, DJe: 18 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34101/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 6 abr. 2016, DJe: 11 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34155/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 25 abr. 2016, DJe: 28 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34155/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2 maio 2016, DJe: 5 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34173/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2 maio 2016, DJe: 5 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Ação Cautelar n.º 4070/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Eduardo Cosentino da Cunha. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 4 maio 2016, DJe: 9 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Cautelar n.º 4070/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Eduardo Cosentino da Cunha. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, julgado em: 5 maio 2016, DJe: 13 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Inquérito n.º 3932/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, julgado em: 21 jun. 2016, DJe: 9 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34327/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrados: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 25 ago. 2016, DJe: 29 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 34327/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrados: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, julgado em: 8 set. 2016, DJe: 1º ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34402/DF*. Impetrante: João Carlos Paolilo Bacelar Filho. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 9 set. 2016, DJe: 14 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34406/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 11 set. 2016, DJe: 14 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso Ordinário em Habeas Corpus n.º 135683/GO*. Reclamante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Reclamado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 25 out. 2016, DJe: 3 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Agravo Regimental na Petição n.º 5875/DF*. Agravante: Aécio Neves da Cunha. Agravada: Jandira Feghali. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, julgado em: 17 mar. 2017, DJe: 3 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5526/DF*. Requerentes: Partido Progressista (PP), Partido Social Cristão (PSC), Solidariedade. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, julgado em: 11 out. 2017, DJe: 7 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Mandado de Segurança n.º 32788/GO*.

Impetrante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Impetrado: Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, julgado em: 5 dez. 2017, DJe: 20 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Reclamação n.º 29870/GO*. Reclamante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Reclamado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 27 mar. 2018, DJe: 3 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34578/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 5 abr. 2017, DJe: 10 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34406/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 21 jun. 2017, DJe: 26 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 34578/DF*. Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, julgado em: 27 abr. 2018, DJe: 9 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Reclamação n.º 29870/GO*. Reclamante: Demóstenes Lázaro Xavier Torres. Reclamado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, julgado em: 17 abr. 2018, DJe: 22 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937/RJ*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Marcos da Rocha Mendes. Relator: Ministro Roberto Barroso. Revisor: Ministro Edson Fachin. Brasília, julgado em: 3 maio 2018, DJe: 11 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 34390/DF*. Impetrante: Delcídio do Amaral Gomez. Impetrados: Presidente do Senado Federal, Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, Relator da Representação n.º 1/2015 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 1 ago. 2018, DJe: 7 ago. 2018, Republicado DJe: 5 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Cautelar n.º 4297/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, julgado em: 26 jun. 2019, DJe: 25 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Petição n.º 7308/AL*. Requerente: Fernando Araujo Filho. Requerido: José Cicero Soares de Almeida. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, julgado em: 19 nov. 2019, DJe: 22 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4089/DF*. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, julgado em: 18 ago. 2020, DJe: 21 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Petição n.º 7872/CE*. Requerente: Bismarck Costa Lima Pinheiro Maia. Requerido: José Airton Félix Cirilo da Silva. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, julgado em: 22 set. 2020, DJe: 12 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Petição n.º 9218/DF*. Requerente: Sob sigilo. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 15 out. 2020, DJe: 16 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Inquérito n.º 4781/DF*. Autor: Sob sigilo. Relator: Ministro Alexandre de Moraes Brasília, 16 fev. 2021, sem publicação no DJe.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n.º 1297884/DF*. Requerente: Gean Lima da Silva. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Amicus curiae*: Câmara dos Deputados, Senado Federal. Brasília, julgado em: 14 jun. 2021, DJ: 4 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Mandado de Segurança n.º 38141/DF*. Impetrante: Flordelis dos Santos de Souza. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 11 ago. 2021, DJe: 13 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). *Suspensão de Tutela Provisória n.º 915/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Requerido: Relator do Agravo de Instrumento n.º 1023359-25.2022.4.01.0000 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Interessados: Eduardo Cosentino da Cunha, União. Relator: Ministro Presidente. Brasília, 18 ago. 2022, DJe: 19 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5824/RJ e n.º 5825/MT*. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Intimadas: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, julgado em: 17 dez. 2022, DJe: 22 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Suspensão de Tutela Provisória n.º 915/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Requerido: Relator do Agravo de Instrumento n.º 1023359-25.2022.4.01.0000 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Interessados: Eduardo Cosentino da Cunha, União. Relator: Ministra Presidente. Brasília, 13 fev. 2023, DJe: 17 fev. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. *Powell v. McCormack*, 395 US 486 (1969). Disponível em: <https://www.oyez.org/cases/1968/138>. Acesso em: 5 maio 2023.